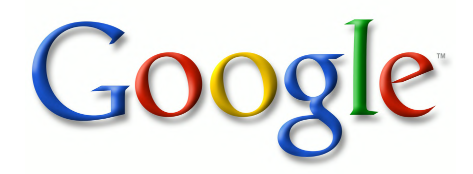
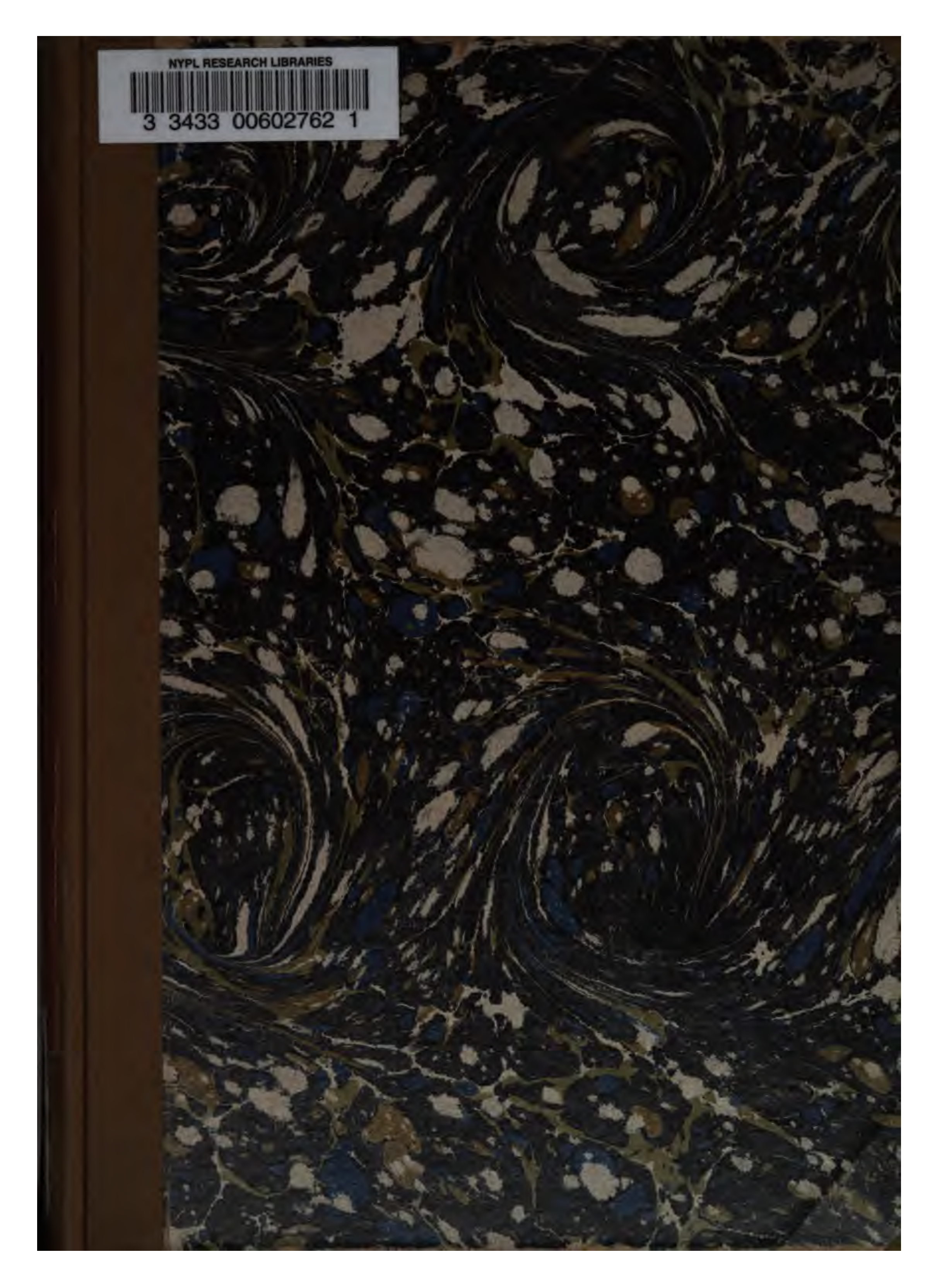
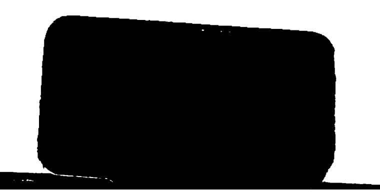



NYPL RESEARCH LIBRARIES
3 3433 00602762 1



#7.50/100

JLD
78-3385

[U]

LA ADMINISTRACION

UN ESTUDIO

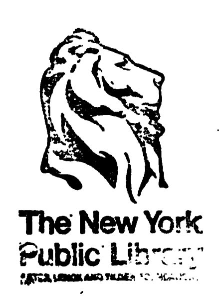
POR

ANTONIO ZAMBRANA

San José, Costa Rica

Tipografía Nacional

1897



Introducción

El Derecho

Se llaman leyes las relaciones necesarias que la observación descubre entre varios fenómenos distintos en un orden cualquiera de la Naturaleza: el conjunto de las leyes que se contraen á los fenómenos sociales constituye el Derecho. Nos referimos, por ahora, al derecho abstracto, al no escrito, al que forman los principios que, en cada momento de la civilización, están en la conciencia de una sociedad, como interpretación experimental y reflexiva de la Naturaleza. Es sin duda á lo que quería aludir Juan Jacobo Rousseau cuando hablaba de un pacto social como del fundamento y punto de partida de la vida civilizada, hacien-

do reir á Jeremías Bentham que, sin comprender al filósofo ginebrino, preguntaba en qué idioma se había redactado ese contrato. No puede negarse que hay en cada época, en cada país y aun en cada raza grupos de ideas que son comunes, que son lo bastante generales para formar una corriente de principios, y que, á las veces, llegan á constituir un sistema de sentimientos, de convicciones y de fantasías: lo que se llama un ideal, un tipo de vida que se anhela. Hay el ensueño de las sociedades como hay el ensueño de los individuos. Y el fenómeno es tanto más natural, cuanto que no sólo los antecedentes y factores de ese ideal se encuentran hasta cierto punto, dadas las condiciones genéricas de origen, constitución social ó momento histórico, al alcance de todos; sino que las leyes misteriosas que destinan al hombre á vivir asociado con sus semejantes producen el fácil contagio y la asimilación consiguiente de las ideas y los sentimientos, y de aquí el viaje, la peregrinación, en ocasiones rapidísima, la marcha constante de las ideas y de las impresiones á través de la Historia.

Este carácter universal es precisamente el

que da á la ley su grandeza, el que hace de ella algo de impersonal, de extrahumano, por decirlo así, como si en vez de ser artificio nuestro fuera un oráculo de la Naturaleza; cuando es de veras la expresión del Derecho,–una fórmula de la gravitación social,–un eco de la conciencia humana; quienquiera que la encuentre y que la fije, no es la obra de este individuo ó de aquel pueblo; no queda encerrada en los límites de una frontera; no cabe bajo los pliegues de una bandera nacional; tiende su vuelo sobre las barreras que separan á los hombres, y forma parte un día ú otro del credo de la civilización. Se impone como esos decretos impasibles é inviolables de la Física, de la Química, de la Biología, que ninguna asamblea ha votado, pero que ningún poder ha desconocido impunemente. A unos puntos llega más tarde que á otros, es verdad; así sucede con la luz del sol; pero recorriendo, aun cuando con lentitud, con seguridad, la órbita inmensa, acaba por iluminar toda la tierra. Entre tanto, donde quiera que va cayendo su claridad radiosa, hace ceder las pasiones, enmudecer los intereses, tuerce el rumbo de las costumbres, se encarna en la vida: parece la voz

de la divinidad misteriosa que los hombres buscan entre las sombras de su pensamiento. No cuenta la Historia de institución más robusta, más fuerte, más arraigada que la de la esclavitud de los vencidos, de las razas débiles é ignorantes; no ha pasado medio siglo desde que en pueblos cultos y ricos, en algunos, por cierto de los más nobles y luminosos, el sudor del esclavo estaba en símbolo en el objeto de arte que adornaba la casa y en el instrumento de ciencia que engrandecía la ciudad, en el libro que llevaba el niño á la escuela y en el piano de la jovencita; que se examinen por un momento los vínculos que afianzaban la institución infame á la vida pública y privada, que se contemple su rápida ruina, y no se tendrá por esperanza quimérica la de los devotos del Derecho.

No de otro modo que por esta vía se ha levantado la civilización común: el tesoro de conceptos, de sentimientos, de ideales, de impulsos, herencia de los siglos, que forman la riqueza moral común de las naciones. Como la Geología es la Historia: como la formación del planeta es la formación de la varia, evolu-

tiva sociedad humana: terrenos de aluvión, junto á terrenos ígneos; ideas acarreadas por el lento correr de los sucesos, junto á ideas que son lavas frías y endurecidas de erupciones revolucionarias; capas de piedra que marcan las edades del globo y capas de sentimientos y costumbres que indican el itinerario del progreso; sedimentos de materia inerte ó de la sustancia del pensamiento, reunidos y cuajados en larguísimo tiempo; filtraciones que producen grutas maravillosas en que las estalactitas fulguran, ó prodigios del arte humano en que las fantasías resplandecen; el diamante, el rubí y la esmeralda que se cristalizan, ó los principios que se constituyen; las venas del oro precioso, del hierro fuerte, del carbón utilísimo, en reserva para el explorador entendido y para el obrero infatigable, ó las minas de los recuerdos interesantes, de los documentos elocuentes, como dormidos, esperando la evocación del sabio; las especies de la flora y de la fauna, á cada nueva etapa, más complicadas y al mismo tiempo mejor constituídas, y por idéntico proceso, las especies de la moral y del derecho, los grupos de las instituciones y de los hábitos, á cada nueva

era, más complejos y á la vez más consistentes y robustos; y el planeta, que fué pedazo de nebulosa y líquido en fusión, tras masa de vapores, sólido, fuerte, organizado, como animal inmenso, como obra de arte, al cabo, salida del taller de lo infinito, moviéndose, majestuoso, en su órbita, como nota de las armonías del espacio, encendido é iluminador por el reflejo de la luz sideral, que cae en manantiales de esplendor sobre sus flancos, lo mismo que la sociedad humana, salvaje primero, bárbara después, buscando su paso entre las sombras, vadeando tímida y vacilante el obstáculo; ahora en segura senda de perfección definitiva, dirigiéndose con bien sentado paso á la realización de sus anhelos, alumbrada por el rayo de sus ideales, que son como soles, que son como estrellas fijas en los espacios cuasi infinitos de su pensamiento.

El hombre está destinado á la sociedad por la Naturaleza, pero el individuo humano parece tener á los ojos de esta última una importancia enorme, y ha sido dotado, por lo mismo, de un impulso de conservación proporcionado á esa importancia; de aquí los ensueños religiosos de la inmortalidad; de aquí, también,

los desenfrenos del egoísmo, que es la fuerza centrípeta de nuestra especie. El apetito de goce, el anhelo de absorber y reconcentrar en nosotros mismos todo cuanto nos rodea, de reducir el Universo á un sólo punto, lucha de continuo con nuestros impulsos sociales, con la fuerza centrífuga. que nos lleva á mirar á cada sér de nuestro género como digno, á su vez, de ser el centro de lo creado; y las combinaciones, los equilibrios, los desacuerdos, las aberraciones de estos dos movimientos, engendran la Historia, y parecen separarla de la Naturaleza: el Derecho tiene el encargo de conciliarlas; su fórmula es, en el fondo, bien sencilla: nadie debe afirmar su personalidad en manera que desconozca ó niegue la personalidad de los demás; dentro de ese límite, toda personalidad es sacrosanta. Esta mecánica superior, esta matemática moral es el Derecho; su porción concreta, formada por las ordenanzas que la autoridad social hace cumplir, es la traducción, más ó menos imperfecta, de su porción abstracta, formada por los decretos, en ocasiones misteriosos, de la Naturaleza; y en la medida en que el misterio se desvanece, y en que lo abstracto se re-

vela mejor en lo concreto, la marcha de los sucesos humanos entra más y más en el orden del mundo, en la simplicidad del equilibrio verdadero, en la ecuación de las fuerzas contrarias, en la armonía como musical, que es el secreto de la vida.

He aquí el progreso más interesante y trascendente de los humanos: conciliar los egoísmos; hacer con los individuos la familia, con las familias la patria, con las naciones la solidaria sociedad universal: establecer la disciplina de la razón en los tumultos pasionales. Si sólo con los medios adecuados á su índole pudiera ello conseguirse, la racionalidad perfecta quedaría realizada. No es empero, posible: sin el apoyo de la fuerza material, no es dable que se imponga á los intereses egoístas. Esto es lo que complica el problema: respetar al individuo, y sin embargo limitarlo; apetecer la libertad, y sin embargo restringirla; tener por ideal la sustitución de la fuerza de la razón á la razón de la fuerza, y sin embargo servirse de la fuerza; sin la consagración de la sociedad, ni orden ni dignidad posible para la especie; sin la consagración del individuo, ni paz

ni dicha posible para el hombre. La solución de esas dificultades está, por fortuna, en los arcanos de la conciencia; sabemos de cierto donde hay que ir á buscar la fórmula preciosa. A medida que la humanidad se da mejor cuenta de si misma, á medida que se revela mejor á si propia, á medida que se hace más intensa la claridad de la conciencia, los egoísmos se debilitan y los impulsos sociales se acrecientan; la disciplina espontánea surge lentamente, la intervención de la fuerza material retrocede, y el imperio de la razón, sin mezcla, comienza á alborear en perspectiva.

Toda concepción religiosa de cierta importancia ha encerrado, de un modo más ó menos explícito, una teoría del Derecho: un canon ideal para las relaciones sociales; uno de los títulos de la superioridad incomparable de la concepción cristiana es que envuelve en su doctrina una teoría de las relaciones sociales que, después de tantos siglos y accidentes, sigue apareciendo como perfecta aun para muchos que no la consideran como revelada por el cielo. Es verdad que no ha engendrado hasta ahora sino ideales remotos y aspiraciones vagas ó inter-

mitentes: tras un corto ensayo, quedó constituída en la realidad, tal como ahora aparece; no como el anhelo del pálido y enjuto caballero de las doncellas menesterosas, sino como el apetito de Sancho, que se pone en riesgo tan sólo para ganar la Ínsula Barataria; más como un conjunto de fórmulas, mediante las cuales se espera conseguir la bienaventuranza eterna, que como un sistema de sentir y de pensar, y mucho menos como un principio superior que inspira y transforma nuestra vida entera. Y no por sencilla inobservancia de sus reglas fundamentales, lo que ya sería grave, sino por cumplido abandono de su espíritu, hasta el punto de que no parezca siquiera notarse la contradicción esencial entre lo que este espíritu exige y la vida que como cristiana se profesa. Considerar compatible con el cristianismo, como lo hacen hoy sus doctores más autorizados, el desnivel inmenso de goces y fortunas que es característico de la sociedad actual, es romper, no sólo con la enseñanza del Cristo, sino con las tradiciones de su iglesia primitiva. Nada hay en lo que se llaman las reivindicaciones socialistas que no sea clara y estrictamente confor-

me con la doctrina de Jesús y con el sistema de vida por sus Apóstoles inaugurado: en lo único en que hay divorcio entre lo uno y lo otro es en el procedimiento para plantear el nuevo régimen, porque Jesús era un socialista manso, que proscribía la fuerza como vehículo de las instituciones cuyo establecimiento predicaba. Pero aun en este punto, cabe sostener que hay mayor lógica y consecuencia con el espíritu de la tesis fundamental cristiana en la conducta de ciertos héroes y propagandistas dol socialismo de hoy que en la resistencia á usar de la fuerza del dulce y sublime Nazareno, re sistencia que miran muchos más bien como cuestión de temperamento personal que como achaque de doctrina. Por que, dicen aquellos, ó la fuerza se ha de usar alguna vez, ó el cristianismo no puede ser otra cosa, como ya lo notaron algunos de sus críticos paganos, que una sociedad compuesta de tontos que se dejen explotar y de pícaros que los exploten: ha de haber jueces, ha de haber prisiones, ha de haber castigos; la propia defensa no podrá en absoluto condenarse; y la iglesia primitiva cristiana nunca atacó las instituciones sociales de su

tiempo, que se valían y tenían que valerse de la violencia para proteger la observancia de la ley. Ahora bien, si en cada nación ha de haber jueces y carceleros, y el cristianismo vino á establecer la sociedad universal, nada más lógico que usar de la violencia, no ya para los pequeños detalles del orden y concierto dentro de la vida nacional, sino para el planteamiento genérico del reinado de Dios sobre la tierra, ó lo que es lo mismo, de la caridad y la justicia. Usar la fuerza para las venganzas de nuestra soberbia ó para el medro de nuestras avideces egoístas será sin duda gran pecado; pero usarla para la libertad del oprimido, para el amparo del débil, para el socorro del necesitado, no es, dicen ellos, sino un sincero, viril y vigoroso cristianismo. Y no carece la tal interpretación de antecedentes: católicos y protestantes,-y las citas de esta índole pudieran aglomerarse,-se exterminaron mutuamente bajo los reinados sucesivos de María Tudor y de Isabel de Inglaterra, y el mundo cristiano bendijo con entusiasmo aquel ejército que

Il gran sepolcro liberò di Cristo.

Sin desconocer que el abandono de toda

imposición por la fuerza y la aspiración á que se gobiernen los hombres por impulsos sociales espontáneos, constituyen un ideal sublime, no cabe sin indiscreción trascendental, suponer llegado el momento de que se realice; pero esa fraternidad socialista, proclamada por medio de atentados pavorosos, tiene que encontrar á su frente, en resuelta guerra, á la conciencia humana. Es cierto que la Revolución Francesa, á pesar de sus excesos y de sus crímenes, trajo conquistas del Derecho, de que hoy serenamente goza el mundo, y que no sería maravilloso que antes de mucho tiempo hubiera en Europa una explosión semejante que acarreara análogas consecuencias; tal instrumento de progreso no puede, empero, aceptarse en teoría como ideal del género. No daremos á los esclavos el consejo que les daba el Apóstol de las Gentes de que sean fieles y obedientes á sus amos: la esclavitud ultraja la naturaleza del hombre y es el desconocimiento de sus fueros legítimos; ni los individuos ni los pueblos deben soportarla; la comunidad amorosa de vida y empeños á que el socialismo aspira, no se encuentra en las mismas circunstancias que la au-

tonomía individual, y apenas se concibe que pueda surgir de la violencia. La verdad es que donde el Derecho se practica, no es posible que se den esas desesperaciones formidables.

Los servidores del progreso, sin asustarse por los obstáculos que lo estorban, no deben dejarse arrebatar por impaciencias febriles ni por iras mal sanas. En el Derecho está la panacea para las enfermedades sociales, y el Derecho ha de procurarse principalmente por el empeño de la propaganda serena, de la discusión tranquila, del estudio hondo, del análisis imparcial de las ideas.

Por fortuna, en nuestro tiempo, ninguna idea que ha sido dicha, que ha sido lanzada al inmenso oído humano, presente en todas partes, con ubicuidad efectiva, puede ser ya una idea muerta; condúcela de tierra en tierra, hasta que da la vuelta al mundo, el ala del periódico, esa hoja de papel, que parece tan frágil como el ala de la mariposa, pero que atraviesa el espacio con el vuelo del águila y que es, al cabo, más persistente que los monumentos de bron- de granito; decir ideas es como sembrar

como sembrar estrellas en la sombra, ha dicho un gran poeta; el pensador laborioso habla ó escribe, y después, bien puede guardar silencio, bien puede retirarse de la lucha ó morir en ella; la estela que dejó tras de su paso no se desvanece; con cada una de sus ideas la imprenta hace el milagro que ha comparado Víctor Hugo con el que cuenta el Evangelio de la multiplicación de los panes y de los peces con que Jesús alimentó una multitud; y sí la idea ha encontrado la expresión que le corresponde, el traje que la viste, sin desfigurarla; si la idea luminosa ha sido vaciada en la palabra elocuente,—que no es la más bella, ni la más armoniosa, ni la más elegante, sino la más intensa expresión de la idea;—la frase que la envuelve es entonces como una medalla que cruza los siglos, conservada en los grandes museos de la inteligencia, pero que no se guarda sino después que ha hecho su obra; que, entre tanto, va de hombre en hombre, de labio en labio, comunicando su electricidad poderosa, su magnetismo irresistible; los intereses más robustos, las pasiones más arrebatadas acaban por ceder, vencidos por esa gota de luz que cae sin des-

tica francesa, la profundidad alemana, la impetuosidad española, la devoción estética de los italianos, tantas muestras, en fin, de la vocación genial de las naciones? La América Latina tiene también su misión en el mundo. Si se da cuenta de ella y la realiza, grande será en gloria: con ese anhelo escribimos este libro;— entendemos *que la anarquía*, científicamente preparada, es la meta del progreso social contemporáneo, y consideramos que la gran patria latino-americana, sin las variadas aristocracias de la Europa, ni la especial del dinero de Norte América, es la tierra más propicia para la evolución trascendental á que este estudio se contrae.

I

[illegible] Derecho Administrativo.—Su [illegible] Derecho Político.—Derechos individuales

[illegible] en lo abstracto, el con- [illegible] refiero, el conjunto de orde- [illegible] de los pueblos. Dada [illegible] separada, de los Poderes Pú- [illegible] legislativa de la guberna- [illegible] Derecho Administrativo es [illegible] la segunda de esas fun- [illegible] palabra Administración [illegible] que comprenda toda la [illegible] concepto, hay tres géneros [illegible] determinaciones del Dere- [illegible] *Orgánico* ó *Fundamen-* [illegible] *Político* y el de la *Ad-* [illegible] las relaciones nece-

sarias de los asociados en el concepto más general, sin colocar frente á frente al que gobierna y al que es gobernado, sino equiparándolos como hombres que pueden tener esta ó aquella edad, esta ó aquella situación de familia, esta ó aquella profesión, esta ó aquella propiedad, que pueden haber celebrado este ó aquel contrato, que pueden haber incurrido en esta ó aquella infracción penal, que pueden litigar judicialmente para obtener tal ó cual declaración de sus derechos, pertenecen á lo que llamamos *orgánico*; las leyes que determinan las condiciones en que los ciudadanos se invisten del Poder Público y las relaciones de éste con los particulares forman el Derecho Político en el primer concepto, y el Administrativo, en el sentido más restringido de la palabra, en el segundo.

Es indudable que para que la Administración de un país se verifique en buenas condiciones ha de darse como antecedente y base de esa Administración una Política sana: donde la autoridad es ejercida por quien no está llamado á desempeñarla, no existen verdaderas garantías en favor del ciudadano; los vicios de origen son por lo común vicios de carácter, de verdadera y grande trascendencia. El primer requisito de un buen gobierno es que sea como un exponente de las fuerzas intelectuales y morales de la sociedad que maneja, lo que no se consigue sino cuando esa sociedad lo designa para sus tareas con perfecta conciencia y libertad cumplida. Por otra parte, cada ciudadano, que es un factor de la sociedad nacional, al entrar en ella, ha de conservar íntegra su personalidad individual: la sociedad no puede suponerse hecha para que esa personalidad se mutile, si-

no para garantizar, en la mejor forma posible, la totalidad de su armónico desenvolvimiento.

De aquí se deduce cuan profundos son los errores, tan frecuentes en la vida pública de las sociedades americo-latinas, en virtud de los cuales se hace depender del criterio de las mayorías el goce más ó menos cabal de alguno de los derechos que integran la personalidad racional del individuo, como, por ejemplo, la autonomía de la conciencia: en materia religiosa no se concibe sin espanto el menor asomo de violencia; hablar de una religion del Estado es incurrir en una blasfemia en cuanto á lo religioso y en un absurdo en cuanto á lo político: la religión es un asunto individual; por la fuerza se puede imponer la hipocresía, pero no la creencia, porque el pensamiento no sufre el imperio de la coacción exterior. Otro de esos errores es el que deja al capricho de los gobiernos el ejercicio de un derecho tan importante y sagrado como es el de la libre emisión de las ideas. Ni siquiera puede imaginarse una sociedad humana que tenga el propósito de marchar racionalmente, sin que vaya implícita en los que la forman la facultad de hacer notorio su pensamiento acerca de los intereses comunes. La limitacion del derecho del individuo no se concibe que venga sino para evitar los tropiezos posibles de ese derecho con el derecho de los demás y no hay conflicto posible entre el derecho de pensar y aun el de decir su pensamiento siempre que esto último no se haga en forma humillante para el pensamiento de los otros, y el derecho ajeno, de la misma índole ó de cualquier otra clase.

Las ideas más contradictorias pueden coexistir sin ries-

go en una sociedad civilizada; ninguna hay, empero, que lo sea bastante para que la injuria y la calumnia personal puedan autorizarse todavía; en un estado de mayor equilibrio mental del que hoy se goza, el lenguaje insultante y la imputación sin pruebas de un cargo contra el honor ajeno, serían inocuos, llevando en sí mismos el castigo del general desprecio; mientras no nos levantemos á esa altura, es oportuno que la autoridad social procure evitar los males que esos agravios insensatos originan. Hay quienes piensan y no sin semblante de razon, que con respecto á los funcionarios públicos y en cuanto se refiere al ejercicio de sus funciones la libertad de la crítica debe ser ilimitada, porque, según ellos dicen, se da con mucha frecuencia el caso de que un cargo grave contra la conducta de un funcionario está en lo que llaman la *conciencia pública* y, sin embargo, no puede justificarse. El error principal de esta doctrina consiste, á nuestro ver, en calificar de conciencia algo que es muy distinto, la propensión á pensar mal de los otros con ligereza, sobre todo cuando alguna pasión ó algún interés se mezcla en el asunto; que en el estado actual de la humana cultura lo que no se pueda justificar en daño de otro, no se pueda decir, trátese ó no de funcionarios públicos, nos parece la única conciliación que es dable entre la libertad de la palabra y el respeto al honor de los hombres, sean ó no funcionarios, mientras no haya demostración posible de que ellos mismos lo vulneran con sus actos. En cuanto á los particulares, lo que es ofensivo no puede decirse aun cuando pueda justificarse, á menos que ello sea indispensable para obtener en lo judicial la declaración de

algún derecho ó al ejercitar en ese mismo terreno la acción que todos las particulares deben poder emplear para la acusación de los delitos públicos; esta última reserva está justificada por las exigencias de la armonía social y tiene por fundamento principal que sólo reprime una maledicencia estéril para fines apetecibles y que no puede inspirarse sino en malas pasiones: nadie que con buenos propósitos haga uso de la palabra escrita ó hablada puede encontrar estrechos los límites que acabamos de trazar para su lícito ejercicio.

Cuando se examinan despacio las condiciones esenciales de los pueblos que están mal gobernados y en que hay un divorcio casi permanente entre la opinión y los poderes públicos, se nota que esto parte principalmente de la mala organización administrativa que pone en las manos de un hombre y de sus paniaguados toda la fuerza y todos los recursos pecuniarios de un país, más aún que de las malas condiciones intrínsecas de los gobernantes, porque pocos hombres resisten ciertas tentaciones, y porque no hay mejor remedio para la maldad que la imposibilidad de realizarla: dada para nuestras sociedades la organización administrativa que en este libro vamos á exponer, ni los dineros ni las armas del Estado quedan á la disposición de ambicioso alguno, y ese es el verdadero remedio de la enfermedad que en la política latina puede mirarse como hereditaria.

Hay tres elementos distintos cuyo estado de atraso ó perfeccionamiento influye en la marcha general del Derecho. El primero, la fijación de las relaciones sociales; el segundo, la constitución de la autoridad encargada de

impedir que se perturben, y el tercero, el mecanismo técnico para el enlace, el desenvolvimiento y la armonía de esas relaciones. En los pueblos latinos se ha entendido generalmente como *principio de autoridad* la idea de que una autoridad cualquiera de hecho debe ser siempre obedecida aunque traspase á cada momento el límite de sus atribuciones, de que sus vicios deben ocultarse; de que sus mismos errores y aun sus crímenes deben encubrirse; de que su prestigio debe ser conservado á toda costa y de que cualquiera que sea el error en que incurra, hay que aceptarlo sin réplica como un mal necesario. Lo que debe considerarse como *principio de autoridad* significa, precisamente, todo lo contrario: que la autoridad de hecho no pueda existir si no lo es al mismo tiempo de derecho; que la trascendencia de sus errores posibles esté rigorosamente limitada, y que éstos puedan siempre alcanzar algún remedio. Hace como treinta años gobernaba la Isla de Cuba una persona de las que en ese concepto han dejado en ella un relativo buen recuerdo, el famoso General Serrano, que fué después Regente de la Española Monarquía; en un pueblo de la provincia de la Habana fungía un pariente de quien esto escribe, como Síndico del Ayuntamiento, teniendo, por lo mismo, á su cargo la protección de los esclavos; por las leyes del país, todo esclavo tenía el derecho de acudir al Síndico en queja contra su señor, cuando entendía que había motivo para ello; el Síndico debía albergar al esclavo en un edificio preparado para el caso, citando para una próxima audiencia á su señor y resolviendo, después de oir á las partes, lo que fuera oportuno; presentóse una tarde en casa del Síndico

una esclava del Gobernador español del pueblo de que hablamos, y fué enviada por el Síndico al depósito; vinieron tras ella unos Agentes de la Policía, y como el Síndico quisiera protegerla, fué con ella atropellado; y mientras volvía, contra la ley, la negra á poder del amo, lo condujeron á la cárcel. Quejábase el Síndico al Gobernador de la Isla que ya hemos mencionado, y de labios de él oímos, con ese motivo, una frase que, por característica, es bueno recordar: *el principio de autoridad* exige que encubramos ese gran atropello *El principio* de autoridad *exigía* precisamente todo lo contrario; su desprestigio no puede provenir de que los hombres constituídos en autoridad no se equivoquen ni delincan, porque eso está fuera de lo humano; sino en que sus errores se reparen, y sus delitos se castiguen. En los EE. UU., donde el verdadero *principio de autoridad* está bien conocido, se ha procesado á un Presidente de la República, á un funcionario muy importante del Ayuntamiento de New York, en una ocasión, y á una gran parte del Ayuntamiento, en otra, y se ha hecho una investigación pública que ha puesto de relieve los vicios y los abusos de la Policía; mientras no nos penetremos bien de esa manera de entender la autoridad, faltará en nuestra vida pública una de las condiciones esenciales de su funcionamiento saludable: la circulación de la responsabilidad de uno á otro de sus extremos, que tanto encarecía el gran Burck al acusar á Warren Hastings, como característica de las administraciones anglo-sajonas.

Importa mucho, ciertamente, que la autoridad esté bien constituída, y que no pueda ejercitarse ilícitamente sin temor de castigo; pero más importa que no tenga tentacio-

nes ni posibilidad de delinquir: de la mano de un hombre no debe pender el uso de la fuerza y de los recursos pecuniarios del Estado, y la observancia de esta regla es la mejor defensa contra los abusos. El principio fundamental de nuestra doctrina consiste en que no haga el Municipio lo que puede hacer el individuo y en que no haga el Estado lo que puede hacer el Municipio: la reforma de las instituciones que otra cosa producen es más fácil de lo que se piensa, y si no se realiza débese ello más á la pereza de la rutina que á otras dificultades que suelen invocarse.

Entre las tres ramas que constituyen el Derecho, para lo que hace al tecnicismo, al talento de la forma, al dibujo de las instituciones y á las diversas fórmulas en que se cristalizan, tenemos los latinos aptitud genial, de nuestros padres, los romanos, heredada: escribimos con más facilidad y elegancia que los anglo-sajones leyes de forma irreprochable y de singular lógica; pero rara vez *vivimos* el Derecho; estamos en el caso de aquellos hambrientos de quienes habla el *humorista* Heine, que querían calmar las angustias de su apetito con la lectura de un Manual de Cocina.

Incluyen algunos países,-y Costa Rica es uno de ellos, entre las garantías individuales, lo que se ha llamado la inviolabilidad de la vida, ó, lo que es lo mismo, la supresión de la pena de muerte. Acerca de este punto, hay tres cuestiones distintas que resolver: la del Derecho de la Sociedad á imponer esa pena; la de la justicia posible de su imposición, y la de su discutida eficacia. La sociedad castiga el crimen, á nuestro ver, en virtud de un derecho idéntico en el fondo, aun cuando no lo sea en la forma, al que se ha

llamado de la *propia defensa*; la impunidad, absoluta ó relativa, del delito es una amenaza contra la organización social, idéntica, en la esencia, á la amenaza contra la vida individual que la propia defensa repele ¿Por qué es legítima la propia defensa aun cuando conduzca á la muerte del agresor injusto? Porque el hombre tiene el derecho, y aún, para muchos, el deber de vivir; pero el hombre no puede ser un animal solitario; la defensa del organismo social de que él es resorte es tan legítima como la de su propio individual organismo, y en esa defensa es lícito que llegue á los mismos estremos que cuando se trata de su defensa individual. Recientes y admirables estudios llevados á cabo en los pueblos más cultos de Europa, y, sobre todo, en Italia, han puesto de relieve que el crimen es en cierto modo, una enfermedad, muchas veces hereditaria, y de aquí parece partir un argumento irrefutable contra la justicia posible de la pena de muerte. Siempre hemos pensado que el hombre es un resultado y no un agente libre, por más que otra cosa proclamen las religiones y las filosofías más acreditadas. La raza á que se pertenece, la familia y el país en que se nació, la educación que se recibe, las circunstancias accidentales de cada humana existencia, son factores preponderantes en toda acción individual, y la moralidad ó inmoralidad de ésta, lo que llaman los matemáticos una *resultante*: lo que hay es, que el temor del castigo no nos parece factor despreciable en ese problema de la humana conciencia: absoluta justicia no la hay en ninguna clase de pena, como no la hay en ciertas enfermedades; pero es un hecho innegable que el temor á las indigestiones resulta un

excelente auxiliar para la higiene. Sin desconocer la importancia de que se implante en todas partes un régimen penitencial cuidadoso, que pueda conducir al tratamiento eficaz de las enfermedades morales y que pueda llevarnos, con el tiempo, al desarme definitivo del cadalso, creemos que está lejano el día en que sin notoria imprudencia deba prescindirse de su antipática pero protectora salvaguardia.

Es casi innecesario decirlo: la exposición y defensa de las ideas por medio de la palabra hablada ó escrita debe ser ilimitada. Hay, sin embargo, acerca de estos casos una dificultad posible: se ha convenido en los pueblos cultos en que esa propaganda tiene por límite lo que se llama la moral pública, y no es fácil y á veces no es dable marcar una línea entre lo que esa moral admite y lo que rechaza, porque su criterio es cambiante é indeciso; y no cabe otra doctrina general acerca del asunto, que la de admitir que los actos individuales deben sujetarse en este punto, á las ideas reinantes en la sociedad y en el momento histórico en que se realicen, abrigando la fundada esperanza de que cada día ha de haber mayor tolerancia á ese respecto marcándose, al fin, como por sí misma, y por el común consentimiento, la línea divisoria que existir debe entre lo que es y lo que no es coercible en materia moral: á propósito de la policía, trataremos más detalladamente de este asunto, así como de otros problemas relativos al ejercicio de los derechos individuales.

Cualesquiera que sean las condiciones en que se organice el gobierno de un país cabe que las personas constituídas en autoridad abusen de su encargo atentando contra los

derechos individuales. Contra uno de esos abusos posibles existe en los países ingleses lo que se llama el *hábeas corpus*, el recurso de acudir al poder judicial las personas que se encuentran detenidas en prisión, ilegalmente, en su propio concepto, para que las haga poner en libertad después de oir á la autoridad que las ha detenido. En la república de México la garantía es mucho más amplia, porque proteje todos los derechos individuales; en ambas repúblicas estas garantías tienen un carácter especial por la índole federativa de su Constitución que hace posibles los conflictos entre las autoridades nacionales y las de los diversos Estados que forman la Nación. Cualquiera que sea la organización de un país cabe acudir al Poder Judicial para el remedio de os abusos de los gobernantes y es dable y preciso establecer camino para que el individuo lesionado en su derecho encuentre la protección que necesita. En un proyecto de ley que para la República de Costa Rica formulamos hace tiempo, por encargo de persona que podía trabajar en su adopción, establecíamos y organizábamos un recurso especial para ante la Corte Suprema de Justicia, la cual, en cuerpo, en juicio oral y público, oyendo al Gobierno y al interesado, estaría de ese modo llamada á resolver todos los casos en que un derecho individual cualquiera se encontrase agredido ó amenazado.

II

Sistemas del Derecho Administrativo

En dos grupos distintos pueden clasificarse los sistemas de Derecho Administrativo adoptados por los pueblos cultos: el de la centralización y el de la autonomía local; el primero es el de los pueblos latinos, el segundo el de los anglo-sajones.

El sistema de la centralización, llevado á todo su rigor en Francia, bajo el imperio de las ideas napoleónicas, forma un mecanismo admirable por su ingenio y por su habilidad técnica: un encadenamiento muy bien tramado que hace circular á través de un pueblo, del centro á los extremos, un sólo pensamiento y una sóla voluntad; suprime, por lo mismo, la vida de las sociedades, imprimiéndoles un movimiento automático y convirtiendo sus actividades en simples resortes de una voluntad que se cierne sobre ellas: tal era el ideal lógico de aquel hombre extraordinario que se llamó Napoleón I, y aunque con menos consecuencia, por

una devoción supersticiosa por el método, el orden y la claridad, tal ha sido, en lo general, el ideal del espíritu francés.

El mecanismo, en efecto, es de una simetría imponente: á la manera como el sistema nervioso pone en comunicación, por la red de sus filamentos, todo nuestro complicado organismo con las células de nuestro cerebro en que el pensamiento se elabora y la voluntad se determina; á la manera como un simple movimiento del corazón envía la vida en el fluído sanguíneo á todos los extremos de nuestro cuerpo, así la idea y el albeldrío del *Gobernante* se trasmiten á una sociedad entera.

Partiendo del supuesto de que una persona ó un pequeño grupo de ellas tiene el privilegio del pensamiento, el sistema no puede ser más perfecto y no puede desconocerse, sin injusticia, que para casos extraordinarios, en que una sociedad puede compararse á un ejército, presenta la centralización ventajas de importancia suma. Quien no piensa no está en peligro de equivocarse; quien carece de voluntad, carece de responsabilidades; pero al mismo tiempo, si se admite una sóla entidad pensante y volitiva en un país, se aceptan para el país entero las consecuencias de los errores y de los extravíos en esa entidad posibles.

La uniformidad centralizadora tiene, á más de esos inconvenientes graves, otros de verdadera trascendencia. Coloca toda una sociedad en un sólo molde, sin atender diferencias, muchas veces notables, de los factores que la constituyen. Tiene asimismo que proceder á las veces, sin el conocimiento que es indispensable, de las circunstancias de

cada caso al determinar sus medidas. No es posible suponer que las distintas provincias y los numerosos pueblos de una sociedad tan complicada como la de Francia ó la de España, no tengan algo de especial, por su historia, su clima, su temperamento, su carácter, que haya de trascender á la administración de sus intereses: resolviéndose las cuestiones locales por una autoridad central, carece ésta del íntimo contacto con los asuntos que resuelve, que es luz indispensable para resolverlos con acierto.

Las desgraciadas posesiones de España que viven en el mar de las Antillas pueden compararse á organismos cuyos centros nerviosos estuviesen situados á mil seiscientas leguas de distancia, y en no perenne comunicación con ellos.

Por muchas que sean las libertades políticas de un pueblo, la centralización administrativa suprime la libertad más esencial: la de vivir por sí, la del manejo de sus propios intereses, la de la actividad consciente que, sean cuales fueren sus peligros, es la gloria y la grandeza del sér racional sobre la tierra.

El sistema de la autonomía local en el Derecho Administrativo tiene su fundamento en el sistema de la autonomía individual en cuanto al Derecho Político: sólo ciudadanos libres pueden formar municipios que sean libres de veras.

El Municipio, que es la primera unidad administrativa factor de verdadera importancia en la administracidn anglo sajona, es aparato sin vida, función nominal, asunto de mera vanidad, con mucha frecuencia en las sociedades latinas.

El sistema de la autonomía local, da á cada pueblo de los que forman la nación la personalidad propia que por la naturaleza tiene y la vida desembarazada que le permite fomentar sus intereses y desarrollar su progreso.

La Administración no está en el sistema de la autonomía local, en una sola mano, no pende de una sóla voluntad: és el negocio común; todos los interesados en él tienen voz y voto é intervención directa posible en la manera de conducirlo. El Estado no es entonces, un mecanismo automático que una voluntad suprema pone en movimiento: es como un sér organizado en que la independencia de las diversas funciones que los diferentes órganos desempeñan, no estorba sino que produce la unidad de la vida. Desenvuelta de este modo toda la suma de actividad moral y física de que un pueblo es capaz, y aun cuando quepan equivocaciones y extravíos, hay mayor esperanza de acierto por el concurso de todas las deliberaciones, fuera de que más en armonía está con la dignidad racional del hombre el equivocarse viviendo por sí, que el acertar siempre renunciando las responsabilidades de la vida.

Requiere, por supuesto, el sistema centralizador, y suprime el de la autonomía, ciertos rodajes artificiosos que sirven sólo para mantener la comunicación perenne, indispensable en el primer sistema, innecesaria en el segundo, entre la fuerza central y todos los movimientos del país.

La autonomía individual primero, la autonomía municipal después, el Estado laico y dentro del Estado laico, el Municipio autónomo: tal es el sistema de la libertad. Dícese por los que lo abominan que este sistema exige una lar-

ga educación, y aun cierto temperamento particular. No debe negarse que hay condiciones de raza que contribuyen á su éxito cumplido y que la educación evita grandes riesgos y acarrea éxitos de importancia; pero no hay temperamento nacional que haga imposible la libertad de los pueblos, y la educación del caso no puede obtenerse sino en la práctica de las instituciones libres; caben cuando más, períodos de transición, medidas preparatorias para pasar de la asfixia centralizadora á la autonomía perfecta; lo que no cabe es que un pueblo llegue á educarse para la vida de la libertad en las cárceles del despotismo. Por lo demás, la libertad es lo que viene de acuerdo con la naturaleza humana, y resulta siempre en la práctica menos peligrosa de lo que suele aguardarse *á priori*. Las instituciones constitucionales que hoy existen, por ejemplo en Turquía, están muy lejos de la realidad que les corresponde y no se han establecido con la preparación y en las condiciones que la ciencia política exige; no puede sin embargo sostenerse que fuera preferible á ellas el despotismo cerrado que las precedió.

Los dos tipos de Administración que hemos indicado, se dan á veces sin perfecta pureza en algunas partes, combinándose en formas híbridas y en diferentes proporciones. Esto depende de la intervención de factores distintos en la construcción histórica de los pueblos. En los países alemanes se encuentra combinado el espíritu del centralismo con las tendencias á la autonomía local, en proporciones las más diversas y heterogéneas, siendo lo característico de esas instituciones este tinte de diversidad que es un resultado

del doble influjo de la vida militar en que han estado por lo común esas naciones y de la persistencia histórica de la tendencia al individualismo que las caracteriza. Hay por eso en dichos pueblos dos clases de funciones públicas y dos clases de funcionarios: los que representan la absorción centralizadora y los que representan la autonomía de la localidad, combinándose los unos y los otros en multiplicidad de tipos y complejidad de sistemas, incomprensibles en ocasiones para los espíritus educados en los instintos de orden y simetría propios de la gente latina. No contribuye poco á la confusión el principio puramente sajón de hacer con frecuencia colegiada la autoridad administrativa, contra el principio que á los latinos parece indiscutible, según el cual si para aconsejar ó deliberar puede convenir que haya muchos, el gobernar ó ejecutar no puede hacerse bien sino por uno sólo.

Cierto es que una de nuestras incapacidades es la que nos inhabilita para los actos de la deliberación, por carencias características de calma y de templanza, y es cosa demostrada que una autoridad administrativa cualquiera, depositada entre nosotros en un grupo de hombres, se hace con frecuencia ineficaz por la dificultad de ponerse de acuerdo las personas de dicho grupo. En Inglaterra existe mucho de la variedad, confusión y vetustez histórica de los tipos administrativos que hemos señalado como propios de los países alemanes; pero con una diferencia importante: en los países alemanes, la tendencia primordial es á la centralización, y en Inglaterra á la autonomía local. En Rusia, país en que la centralización parece que debiera ser absolu-

ta, existen, sin embargo, expansiones y franquicias municipales que bien pudieran envidiar en algunos puntos los pueblos de nuestra América Española.

III

El Municipio

La forma más elemental de la vida del hombre en sociedad culta con sus semejantes es la *ciudad*, que á la civilización dió su nombre; la primera forma de la autoridad social es, por lo mismo, el gobierno de la ciudad: el Municipio. Vivir en ciudad es la forma rudimentaria de la humana cultura, bajo el punto de vista social. Las grandes nacionalidades griega y romana no fueron sino las dilataciones de algunas ciudades: el inmenso Imperio Romano estaba constituído en el fondo por la ciudad de Roma y lo que podría llamarse conjunto de las *afueras* de la ciudad. Algo semejante sucede en la época llamada *El Renacimiento*, cuando la verdadera cultura humana reúne de nuevo sus elementos dispersos por las violencias de la guerra, y la civilización comienza á reconstruirse.

El Gobierno de la ciudad es la unidad primitiva y el verdadero tipo del gobierno social. En vez de los grandes

estados absorbentes y centralizadores, que hoy aplastan bajo las ruedas de sus complicados mecanismos las actividades individuales, han de venir á la postre, las ciudades libres, vinculadas primero entre sí por los lazos de la raza común; sin otro vínculo, más tarde, que el de la común sociedad humana.

El Municipio es, en efecto, la única forma de gobierno bastante sencilla y directa para que en él tome cada ciudadano la parte que le corresponde. Y el Municipio es suficiente, asimismo, como norma de la disciplina social, para irse acercando al *desideratum* de que por asociaciones espontáneas y desembarazadas de toda tiranía, se sustituyan por entero las formas caducas y artificiales en que se cristaliza todavía la disciplina de la sociedad.

Dos tipos distintos puede presentar el Municipio. El primero, el de la *Comuna norteamericana*, compatible sólo con una población pequeña y con una vida sencilla: en la *comuna* todos los habitantes de la ciudad se reúnen y deliberan para resolver sus negocios públicos, nombrando oficiales que ejecuten sus resoluciones; gobierno muy análogo al de las primitivas ciudades de la Grecia. El otro tipo es el que se constituye por la designación previa de representantes ó delegados, que resuelven por sí los asuntos municipales: el único que parece compatible con las complicaciones de la vida moderna.

Dada la forma que podemos llamar indirecta del Municipio, los funcionarios ú oficiales que lo componen deben ser designados por el *sufragio*. Oportuno es consignar aquí á la manera de postulados, los principios que hay que tener

en cuenta cuando se trata de una elección popular. Ningún ciudadano debe estar privado del voto, ni de la posibilidad de ser elegido. No debe considerarse ciudadano sino al que es mayor de edad y posee la instrucción elemental, porque el sufragio no ha de tenerse sólo como un derecho, es también una *función* y requiere *órganos* adecuados para que pueda ser bien desempeñada. El voto de todos los ciudadanos no puede pesar lo mismo en la resolución de los asuntos públicos: el ciudadano padre de familia debe tener dos votos; ha de considerarse padre de familia al que ha contraido matrimonio; el ciudadano que posee alguna fortuna tiene derecho á que se le considere más interesado en los asuntos públicos que el que no la posee; el monto de esa fortuna, que da derecho á un voto más, ha de fijarse, periódicamente por la ley; la capacidad intelectual que acredita el título de una profesión literaria, cualquiera que sea, da derecho á un cuarto voto. Por este sistema del sufragio, los votos no sólo se cuentan, sino que también se pesan; lo que parece mucho más racional que el sistema corriente de resolver las cuestiones públicas según el criterio de la mayoría de los votantes; es cierto que personas de una absoluta ignorancia pueden por su patriotismo, por su honradez y aun por su buen sentido, votar á veces en mejores condiciones que un doctor millonario que sea, además, padre de familia; pero ni las leyes se hacen sino para los casos generales, ni cabe en lo humano la organización de un sistema de ideas que haya de llevarse á la práctica, que no se preste á abusos y contra el cual no puedan presentarse objeciones; lo que hay que buscar en estas materias es lo que

mejor responde á la generalidad de los casos. En países donde la instrucción elemental del pueblo no se ha atendido lo bastante y donde por lo mismo, el establecimiento del sistema de sufragio que acabamos de exponer, privaría de la facultad de votar á un número inmenso de ciudadanos, puede darse un período de preparación para su establecimiento, en el cual, por medio de escuelas nocturnas, para los artesanos, y de profesores trashumantes para los agricultores, se llenen, en tiempo relativamente corto, las exigencias del asunto, llegándose al caso de que no haya ignorancia completa en la nación, que no sea del todo voluntaria ó el resultado inevitable de una deficiencia individual.

Indispensable es tocar ahora el punto de los derechos electorales de la mujer. Aun muchas personas que no son partidarias de la intervención de la mujer en materias políticas, estiman que nada tiene de peligrosa la que consiste en el sufragio para las elecciones municipales; en Inglaterra y en los EE. UU. se ha llevado á la práctica esa intervención. En nuestro concepto, siendo como es, la mujer un sér racional, no importa decidir previamente si es capaz de idéntico desarrollo intelectual que el varón, para reconocer en abstracto la posibilidad de que intervenga en la vida pública de un modo más ó menos directo; pero creemos, asimismo, que su educación y su vida actual la incapacitan para el caso, porque la hacen frívola, débil física y moralmente, en demasía sentimental y fantaseadora, y con exceso susceptible al influjo de sus propias pasiones y al de la voluntad varonil del que como padre ó marido, hijo ó hermano, esté ligado con ella.

Cuando la mujer aspire con energía á mayor desarrollo mental del que por regla general alcanza, todavia creemos que habrá no pequeñas incompatibilidades entre las funciones de la vida pública y las de la madre de familia: un sér destinado por la Naturaleza á estas últimas tiene que llevar en su organización las señales de su ministerio, en el predomidio de la imaginación y de la susceptibilidad nerviosa que lo habiliten para rodear de protecciones á su prole y para ponerla á cubierto de todo peligro; ésto fuera de que durante mucha parte de su vida, y en ese período muchos días en el año, la mujer se encuentra en circunstancias fisiológicas anormales que deben equipararse á las de la persona que tiene una herida abierta, anormalidad que está muy lejos de ser insignificante.

La institución del Municipio carece de carácter y de eficacia cuando no se constituye aquél por elección popular libre, ó cuando no disfruta de la autoridad que le corresponde. Hay países de la América Latina en que los Municipios se han nombrado con frecuencia por la autoridad central, ya de un modo descaradamente directo, ya por intervención vergonzante, pero irresistible, en las elecciones populares; es claro que lo que resulta de esos nombramientos no es una junta popular, sino un mero resorte de la tiranía centralizadora; por desgracia es muy frecuente estar aquí entre Scila y Caribdis, y que cuando el Municipio no sea la obra del gobierno central, sea la obra de la Sacristía, de un influjo extraño á la vida civil y aun con ella contradictorio.

Prescindiendo de la manera de constituirlos, nuestros Municipios carecen de autonomía, porque la mayor parte

de las atribuciones que les tocan están depositadas en el gobierno central, y aun en aquellas de que disfrutan, se ven sujetos á la vigilancia y desaprobación posible de funcionarios delegados del centro ó del poder central mismo. Es evidente que un organismo semejante está muy lejos de dar al país el manejo de sus propios intereses é influye de un modo lastimoso en la educación de los pueblos: todo lo que se dice sobre la incompetencia de las autoridades municipales no es sino la expresión de la rutina y de las preocupaciones, porque el interés propio es el mejor de los maestros, y aun admitiendo que hubiera en los primeros pasos de la vida autonómica equivocaciones y tanteos, es de creerse que á poco andar se acabaría por hacerlo con firmeza y acierto; por otra parte, un sistema de administración bien constituído no deja tan grandes responsabilidades á los Municipios como pudiera sospecharse, porque devuelve á la iniciativa particular todas sus energías y sus naturales tareas y sólo reglamenta y circunscribe, en la esfera de lo indispensable.

El Municipio, ya en la forma de deliberación directa, ya por el intermedio de los oficiales que el sufragio designa, es la autoridad social á cuyo cargo puede estar sin inconveniente la totalidad del ministerio administrativo, sin más exclusión que la de aquellas materias que significan la constitución y representación del país como unidad nacional en sus relaciones con el extranjero.

No es dable fijar por una regla inflexible cuál ha de ser el área que comprenda la autoridad de cada Municipio: ello depende de las circunstancias locales y debe determinarse

de manera que no haya exceso ni defecto de gobierno. En la ciudad de Londres, por ejemplo, hay en cada barrio ciertas juntas ó asambleas que no funcionan como verdaderos Municipios, pero que desempeñan su papel, llenando las necesidades que originan las complicaciones de la vida pública y privada de aquella inmensa metrópoli.



IV

De los ramos de la Administración

La disciplina indispensable para que la vida social exista de veras, exige que haya reglamentación y coacciones con respecto á los intereses comunes. Importa mucho, sin embargo, que no se reglamente ni se coaccione sino en el límite de lo indispensable. La regla fundamental del caso es que cuando la iniciativa particular basta, no debe intervenir la autoridad social, así como cuando basta la acción de la autoridad local, no debe intervenir la del Estado. Como esta regla es necesariamente un tanto vaga, se hace preciso determinar bien todas sus aplicaciones.

En el estado imperfecto de la civilización actual, los pueblos, por el cuidado de su propia conservación, tienen que prepararse de contínuo para la emergencia posible de un conflicto internacional: cada pueblo tiene que estar listo para no ser presa fácil de la ambición ó la codicia de los otros. Como la defensa nacional exige el concurso organizado y la unidad de acción de todas las fuerzas del país,

constituye de modo evidente uno de los ministerios de la administración social.

También se hace indispensable un elemento de defensa interior del orden que mantenga el imperio de la ley para que ésta se cumpla, y para que la autoridad que vigila su cumplimiento, se respete por todos. Tenemos, pues, que la policía es asunto del resorte administrativo.

A veces no se necesita de la coacción material para mantener el orden del país y la armonía de los derechos individuales; pero se hace indispensable que un derecho dudoso ó controvertido se determine por la autoridad social; la Justicia es, por eso, una rama de la Administración.

El territorio entero de una nación puede considerarse en abstracto, como la casa de un particular, y ha de encontrarse como ésta en condiciones higiénicas y bajo el cuidado de una autoridad que las mantenga: de aquí la existencia de la Higiene Pública, que es también materia administrativa, por no ser la pública menos indispensable que la privada.

La higiene moral de los pueblos demanda que se procure para todos los que los forman un cierto grado de claridad intelectual, á semejanza del alumbrado público, que también es cuidado administrativo: necesítase, por lo tanto, que haya un grado de instrucción común y que la autoridad social cuide de que se imparta.

Las calamidades que suelen afligir á las naciones en masa ó á una parte considerable de ellas, requieren á veces cuidadoso empeño común, y es capítulo también de la higiene moral, y en ocasiones física de las naciones, la cari-

dad administrativa ó sea la beneficencia pública.

Toda acción de la autoridad social exige gastos, y ha de haber por lo mismo, junto á la organización de sus ministerios, la preparación de los recursos materiales con que deben de realizarse; sin Hacienda Pública, la vida pública no podría existir; he ahí, pues, otra rama imprescindible de la Administración.

Por último, las relaciones pacíficas entre los pueblos y aun la manera de resolver sus conflictos aunados, en términos que no sean del todo indignos de la sociedad universal humana, requiere la intervención administrativa, y aun constituye el más insustituible de sus ministerios; cuando la intervención de la autoridad social se suponga llevada á su *mínimum* por el adelanto de las costumbres, habrá de quedar siempre á su cargo el ministerio de las relaciones internacionales, mientras no llegue, al menos, á tan alto grado la cultura humana, y sea tal su nivel común, que la sociedad general humana, con todo lo que entraña y produce, exista de un modo espontáneo, como las leyes de nuestra naturaleza racional lo determinan.

Se ha creído generalmente que es indispensable la intervención de la autoridad social para llevar á cabo el fomento de los intereses comunes, favoreciendo el crecimiento de determinadas industrias; que también se hace necesaria siempre que se trata de empresas que por su magnitud son difíciles de realizar por esfuerzos particulares; sobre todo las que se contraen á las vías de comunicación material, como son los canales y los ferrocarriles, ó á las vías de comunicación mental como son los correos y telégrafos; en

tendiéndose con el mismo criterio que los grandes centros de enseñanza y de profesión científica, tales como universidades y observatorios, ó los de las artes que se llaman bellas, tales como museos y teatros, debían levantarse y sostenerse por la acción de los gobiernos. No desconocemos que en pueblos atrasados, sumidos por largo tiempo en el enervamiento de la servidumbre y de la centralización, puede ser indispensable que esos ministerios se desempeñen en mayor ó menor grado por el gobierno del país; pero en rigor científico no es dable admitir su intervención en tales materias como definitiva.

La religión, la ciencia y el arte pertenecen á la vida individual, porque ni se concibe que puedan profesarse con sujeción á criterio extraño, ni cabe en estas regiones del desenvolvimiento personal, conflicto alguno de derechos, ó sea de intereses igualmente legítimos, de aquellos que la autoridad social está llamada á impedir ó resolver.

En cuanto á las empresas de utilidad común, por mucha que sea su magnitud, no habrán de llevarse á cabo por los gobiernos, sino obrando éstos como procuradores forzados de los pueblos, empleando acaso los recursos de la nación contra la voluntad, en el fondo ó en la forma de la mayoría de los contribuyentes, por virtud de una tutela que nada tiene de legítima, porque nada tiene de racionalmente indispensable.

Así, pues, en nuestro concepto del Derecho Administrativo, no puede entrar otro ministerio para los gobiernos, en materia de fomento de los intereses comunes, ya materiales, ya morales, que el de mantener la desembarazada li-

bertad de las empresas particulares y el equilibrio que produce la armonía de los movimientos individuales.

Y si por caso extraordinario, dada la situación anormal de un pueblo, puede comprenderse que por cierto tiempo se mantenga la intervención del Estado en este ramo extraño á sus funciones, semejante intervención ha de restringirse todo lo posible y ha de desempeñarse, preparando al país para la vida de esfuerzo propio, de movimiento autonómico, que es el ideal de la materia.

Claro es que lo que acabamos de decir no lleva el intento de que se entienda suprimida la inspección del Gobierno, que corresponde en todo ramo de los intereses comunes; por lo contrario, ya se comprende que si el Estado, como es racional, deja á los particulares la organización de los correos, por ejemplo, ha de sujetar á ciertas reglas inspiradas por el Ministerio que le corresponde, la marcha de la empresa; ya se comprende que si, como es racional, permite á los profesores de una industria ó de una ciencia que organicen su enseñanza, le es lícito exigir, para la práctica de ciertas profesiones, como la de la medicina, por cierto tiempo al menos, garantías determinadas en los que hayan de desempeñarlas; más allá no puede admitirse que su intervención llegue.

Suele decirse en apoyo de la tutela y de la omnipresencia del Estado, que por su medio resulta más económica la prestación de ciertos servicios de interés común, ó la realización de ciertas grandes obras; pero esta tesis, que la experiencia cotidiana y la reflexión más elemental contradicen, tiene su raíz en una falsa concepción del impuesto y de

los gastos públicos, como oportunamente quedará demostrado.

Hay un criterio con arreglo al cual pudiera irse muy lejos, interviniendo autoritariamente el Estado en la vida de los particulares: es el criterio que en los países anglo-sajones hace en cierto modo forzados el reposo del domingo y el respeto á la santidad del día; es el criterio de las antiguas leyes *suntuarias*, que ponían límites á los gastos de representación, por decirlo así, de los particulares; es en el fondo, el criterio con que se persiguen los juegos de azar y los combates privados y con que se castiga la tentativa de suicidio: ninguno de los fines que tales leyes y reglamentos se proponen es indigno de apetecerse; pero la experiencia y la reflexión están de acuerdo en que no pueden buscarse por el camino de las coacciones autoritarias. Es indudable que las prácticas de carácter religioso, por elementales que sean, no pueden imponerse, y es un espectáculo deplorable el que se presentaba no ha mucho tiempo todas las semanas en los EE. UU. de Norte América, donde los domingos se bebía más alcohol y cerveza que los otros días, con la diferencia de que no se entraba en la cantina por la puerta ordinaria, sino por otra reservada, y donde los *cafés cantantes* celebraron los domingos durante largo tiempo sus *bacanales* ordinarias, teniendo empero la precaución de anunciar sus conciertos de música picaresca con el nombre de conciertos *sagrados*. Es cierto que el lujo inmoderado es perjudicial, pero también es cierto que la modestia y la sencillez son virtudes privadas que la autoridad social no tiene el derecho ni la posibilidad de imponer. En cuanto

á los juegos de azar y á los duelos, la sociedad puede y debe intervenir para estorbar los abusos de la mala fe y la falta de las formalidades necesarias para garantizar la lealtad de los combates, no castigándolos sino cuando se hayan verificado fuera de estas condiciones, y pudiendo, cuando más impedirlos, siempre que fuere dable. Los juegos de azar llevados á cierta repetición é imprudencia pueden constituir tal desconocimiento de los deberes más importantes para con la familia del jugador, por ejemplo, que cabe admitir en esto una cierta intervención de la autoridad social para reprimir el funesto vicio. Nada más absurdo y salvaje que el sujetar las cuestiones de honor y de dignidad personal, á la suerte de las armas, haciéndolas depender de la fuerza y de la habilidad de los combatientes; la experiencia demuestra, no obstante, que la mejor manera de combatir esa perniciosa costumbre no es la de las leyes represivas; mientras la opinión pública considere degradado, por cobarde, á quien no se bate, habrá muchos que se expongan al rigor de la ley para no sufrir los rigores de la opinión común; en épocas en que ha habido leyes terribles contra los duelos, han menudeado éstos, sin embargo; país conocemos, en cambio, donde habiéndose dado varios duelos en poco tiempo, con ocasión de discusiones forenses, no faltó quien en el Colegio de la profesión excitara á sus compañeros á constituír anualmente un tribunal de honor para que resolviera todas las cuestiones que pudieran surgir entre abogados, firmando los miembros de la profesión una acta en que se declaraba de antemano deshonrado quien de alguna manera tratara de eludir la autoridad del tribunal; con paso se-

mejante concluyeron los desafíos. Este es un ejemplo de las asociaciones que llamamos espontáneas, y que, á nuestro ver, están llamadas á susfituír las funciones de la autoridad en la disciplina social. Y bueno es ya, á este propósito, hacernos cargo de una objeción que parece natural contra las ideas que acerca de la Administración Pública sustentamos: al retirar á las autoridades ó ministros del país, muchas de sus actuales atribuciones, encargándolas al cuidado de los particulares, parece que en la medida que simplificamos la vida pública, complicamos la vida privada; en efecto, complicada es la civilización, como complicada es la libertad; sencillos son el despotismo y la barbarie; pero la naturaleza humana, en la medida en que se hace más culta se hace más inteligentemente activa para la vida que no es sólo de vegetación; quien compare la existencia delos pueblos atrasados con la de los más cultos, se dará cuenta, de prisa, de cómo complican la vida los simples deberes y elementales funciones de la cortesía mutua en una sociedad adelantada, deberes y funciones de que no hay siquiera sospecha en una sociedad salvaje, y de la facilidad, por otra parte, con que ese complicado mecanismo que las exigencias de la urbanidad y buenas maneras, llevan consigo, se mueve y funciona sin intervención de Autoridad Pública alguna, y sin que persona de las que viven en el círculo de la buena crianza se sienta agobiada por las obligaciones que ello entraña: de cuanta mayor importancia, decimos nosotros, es ser libres y vivir por sí, que ser modelos de urbanidad y de buenas maneras.

V

La Policía

Como los extravíos del egoísmo perturban la armonía del derecho, es indispensable que la autoridad social vele por su conservación y reprima los atentados contra ella: la institución de la *Policía* tiene ese ministerio.

La Policía puede organizarse, y se ha organizado, á veces, sin la intervención de la autoridad social, sino por el interés y cuidado de los particulares; ningún otro servicio puede con mayor facilidad tener esta forma de la asociación espontánea, que debe considerarse como la ideal y definitiva. Por lo pronto, corresponde exclusivamente al Municipio vigilar, por medio de la policía, la conservación del orden, de la moral y de la higiene públicas, haciendo cumplir los reglamentos que para estas importantes materias deben dictarse.

Para el servicio de la policía han de escogerse hombres que por sus condiciones físicas y morales estén á la

altura de la misión que han de desempeñar; los abusos que la policía es capaz de cometer tienen gran trascendencia, porque desprestigian el principio de autoridad y destruyen la confianza en el régimen del derecho; tales abusos deben penarse con severidad por la ley.

En cuanto al límite de las facultades de policía que á la autoridad social corresponden, existe más de una cuestión que está muy lejos de encontrarse decidida. Tales son las que se refieren á los juegos de azar, al uso de los licores alcohólicos, á los desafíos, á la prostitución femenina, á la vagancia y á la mendicidad. Aunque ya hemos hecho indicaciones acerca de estos puntos, oportuno es insistir on ellas.

Hay muchos países en donde los juegos de azar, ya sean de carácter privado, como los de dados y naipes, ya sean de carácter público, como las rifas y loterías, están estrictamente prohibidos; en otros se guardan respecto de ellos ciertas limitaciones y determinadas tolerancias, y no falta más de uno en que existen con perfecto desembarazo. A primera vista no se comprende que tenga ministerio la autoridad social para impedir que los particulares aventuren lo que les pertenece en los accidentes del azar; pero es cosa averiguada que esta clase de juegos acarrea con frecuencia, por tentaciones casi irresistibles, grandes calamidades y no pocos crímenes; dada la situación, además, de desnivel intelectual que caracteriza todavía á las sociedades humanas, y la facilidad con que los juegos de que hablamos se prestan á ingeniosos fraudes, el sistema que parece en este asunto preferible, es el de la tolerancia moderada por medio de una reglamentación cuidadosa.

Es la embriaguez en los lugares públicos, un espectáculo repugnante, y origen de frecuentes desórdenes: natural es que la policía tenga la facultad de impedir lo primero y de estorbar lo segundo; pero carece de justificación la prohibición absoluta que por exageración de higiene, ó relativa á ciertos días, por superstición religiosa, se propaga hoy en muchos lugares de los EE. UU. de Norte América, respecto al uso de las bebidas alcohólicas.

Se ha pretendido alguna vez qne había inmoralidad en reglamentar la prostitución femenina y sobre todo en sujetarla al pago de un impuesto, á que en ciertos países está sujeta, pero una ligera reflexión sobre el asunto basta para dejar en claro que ni la prostitución puede impedirse por la autoridad social, ni está ello en el límite de sus atribuciones, porque el extravío que entraña no trasciende á la esfera del derecho, sino que se circunscribe á la de la moral privada; que lo que penetra en la esfera del derecho es precisamente lo que la autoridad social puede impedir, reglamentándola, á saber, la propagación de enfermedades virulentas; la exhibición escandalosa del vicio y la seducción de personas que por su tierna edad están bajo la tutela social; en cuanto al impuesto, nada tan lógico como que una parte de las infames ganancias del vicio se purifique, por decirlo así, sirviendo para satisfacer los gastos con que se evitan algunas de sus desastrosas consecuencias. ¿Tiene la autoridad social el derecho de reprimir la vagancia y la mendicidad? No deja de presentar algunas dudas la resolución de este problema. La vagancia no es un delito, aunque conduce fácilmente á ellos y muchas veces está muy le-

jos de ser voluntaria; y en cuanto á los mendigos, ¿quién podría desconocer el título sagrado con que el hombre infeliz tiende la mano á los que pueden socorrerlo? Desde luego, no puede menos de condenarse la práctica que no ha sido rara por desgracia en los países latino-americanos de recoger de vez en cuando, con el pretexto de perseguir la vagancia, á muchos ciudadanos que están en el pleno uso de sus derechos civiles y políticos, para confinarlos á lugares malsanos y alejados de sus hogares: las únicas facultades que pueden en este punto reconocerse á la autoridad social son las de vigilar cuidadosamente los movimientos de las personas que no trabajan, la de obligarlos al trabajo, si puede ofrecérselo en condiciones aceptables, ó la de socorrerlos en otros casos para la satisfacción de sus necesidades, cuando ello fuere posible. Por lo que hace á los mendigos, puede la autoridad social impedir que los que no están necesitados, abusen de la caridad en mengua de los que la han menester, estableciendo el requisito de previo examen y licencia para mendigar; puede asimismo oponerse á la mendicidad callejera, cuando la beneficencia pública ó privada tiene provista la manera de atender las necesidades reales de los pobres, siempre que en esos casos no sean las casas de caridad especies de cárceles ó de conventos en que se restrinja más de lo indispensable la libertad física y moral de los en ellas asilados; y tiene, por último, no sólo el derecho sino el deber estricto de reclusir á hospitales adecuados á los que padecen de enfermedades contagiosas ó nauseabundas, cuya vecindad ó espectáculo es un peligro, ó siquiera una exhibición insoportable para el común de las gentes.

No puede admitirse que los hombres civilizados hagan de la fuerza ó de la habilidad físicas el árbitro de sus disputas; la autoridad social tiene, pues, el derecho de reprimir los duelos y riñas y aún el de precaverlos, cuando estando en proyecto lleguen oportunamente á su conocimiento. Por regla general, todo acto que agravie el derecho ajeno ó que exista ó pueda existir por desconocimiento del derecho común, cae bajo la vigilancia y represión posible de la policía; pero por regla general, también la policía no puede intervenir en ninguna forma en actos que se verifiquen dentro de los límites del derecho propio, sino para garantizarlos cuando hubiere riesgo de que se perturben; y de ninguna manera puede la policía, para el ejercicio de sus ministerios, violar el domicilio, ni la correspondencia, ni llevar á cabo inquisición alguna con agravio de la comodidad y mucho menos del decoro de los que no han traspasado la órbita de su derecho; es decir de lo que exigen la moralidad y la higiene públicas. Bueno es advertir que actos simplemente inmorales pueden estar bajo el alcance del derecho, es decir, pueden ser reprimidos por la policía, cuando constituyen motivo de corrupción ó de escándalo, presentando un espectáculo penoso para el sentimiento moral de la sociedad; en ese concepto es legítimo que la policía impida las faltas contra las buenas costumbres y la crueldad innecesaria para con los animales irracionales.

No es del todo claro si debe ó no ser lícito á los particulares la portación de ciertas armas, como cuchillos y pistolas: hay países donde la seguridad individual es tan problemática, que parece absurdo que la autoridad social

que no basta á ofrecer garantías á quien atraviese los campos, de noche sobre todo, impida á los particulares tomar medidas para su propia seguridad; personas, por otra parte que están bajo la amenaza de algún peligro determinado por los odios que circunstancias de su vida pública ó privada han acarreado contra ellas, ¿no deben tener permiso para esa precaución especial? Y ya que en esto quepa un criterio restrictivo ¿será igualmente lícito el registro á domicilio para impedir que los ciudadanos tengan armas en sus casas? En un país bien organizado, en que todos los hombres en perfecto disfrute de su virilidad son soldados, de la patria, ni siquiera puede imaginarse la posibilidad de los registros á domicilio y de la prohibición que ellos envuelven en cuanto á la portación de armas por calles y caminos; cabe en esto un criterio que se acomode á las circunstancias especiales de cada país y aun de cada caso, sin que pueda establecerse principio general acerca del asunto.

El servicio de la policía es por su índole de organización exclusivamente municipal y aun de aquellos que en la evolución progresiva de las instituciones sociales, pasarán con menos dificultad al cuidado individual, habiéndose ensayado ya en algunas partes esta forma de prestarlo; en algunas ciudades de los EE. UU. de N. A. las casas de comercio de cierta importancia enrolan y pagan vigilantes para la guarda nocturna de sus establecimientos, y en la ciudad de la Habana ha habido ocasión en que por dificultades financieras del Municipio, los vecinos se han encargado de organizar y pagar este servicio. Pero nada parece más lejano de la realidad viviente en los países de la Amé-

rica latina, donde la policía, extraña sistemáticamente á sus fines propios, suele ser un instrumento de extorsión y de despotismo con que los gobiernos centrales conservan un poder ilegítimo que por su medio, en mucha parte, ganan, vigilando y atormentando moralmente á los que no son partidarios suyos y empleándola, en general, en empresas análogas. Es cierto que la policía debe servir para precaver los delitos, y que, en tal concepto, está llamada á procurar impedir que se subvierta el orden público; pero ni es lícito causar molestias á gentes contra las cuales no hay pruebas de delincuencia con el pretexto de que pueden llegar á delinquir, ni los conatos referidos contra la autoridad social se deben en la América latina á otras causas que á la impura fuente que esa autoridad suele tener, y á lo apetecibles que se hacen sus funciones por el aparato de grandeza, poder exagerado y ocasión de lucro extraordinario con que se le rodea.

Dada una organización científica, y por lo mismo sinceramente republicana, del Poder Público, los atentados contra él no podrían concebirse, sino como actos de verdadera demencia. Es claro que sólo en el orden de cosas existente, se comprende que algunos pensadores liberales de la América latina hayan trabajado por privar del derecho de sufragio á las personas que forman el cuerpo de *Policía*, lo mismo que á los militares en servicio activo, dándose por consecuencia el escándalo de que tareas tan útiles é importantes parezcan imprimir un estigma en los ciudadanos que las desempeñan; pero es lo cierto que organizados como hoy lo están el ejército y la policía, no forman mu-

chas veces sino cuadrillas de sicarios, la intervención de los cuales en el sufragio, es un insulto efectivo al derecho y á la paciencia del país.

Mal organizada y mal repartida, como se encuentra aún la instrucción elemental en la América Latina, urge establecer escuelas, nocturnas ó diurnas, según las necesidades del servicio lo permitan, en los cuarteles de Policía, donde además de las nociones generales, de esa educación, se explique clara y detalladamente á los empleados en tal servicio todo lo que se refiere á sus obligaciones y al mejor modo de desempeñarlas.

VI

De la Justicia

A veces no pueden evitarse, por mucha que sea la vigilancia de la Policía, las perturbaciones del derecho: se hace entonces preciso castigarlas; por otra parte, se dan con frecuencia pretensiones contrapuestas acerca de la aplicación del derecho, que reclaman como necesaria la declaración de su verdadero sentido por la autoridad social: de aquí el doble aspecto penal y civil de la institución de la Justicia como ministerio de la pública administración.

El nombramiento de los funcionarios que han de administrar justicia es en algunos países atribución de los gobiernos; en otros, del sufragio popular, ya de un modo directo, como sucede con algunos puestos judiciales en los EE. UU. del N., ya de un modo indirecto, como sucede en Costa Rica, donde el Congreso de la República nombra los Magistrados de la Corte de Justicia y ésta los Jueces de primera instancia y los alcaldes. También se ha

ideado el dar entrada en la carrera judicial por medio de oposiciones, y ascenso á las Magistraturas por antigüedad de buen servicio; el mejor sistema posible en nuestro concepto. Por lo que hace á Costa Rica, el método que está en práctica ha dado buenos resultados, por especie de tradicional respeto á la institución de la Justicia, de la cual depende en cierto modo la propiedad, que es á su vez objeto de mucha reverencia en el país; en pueblos pequeños, donde todo se sabe y donde no suelen mediar grandes tentaciones para hacer que se desequilibre la balanza de la Justicia, no es fácil, además, que se incurra en esta materia, con frecuencia, en grandes desafueros; en cambio, lo exigüo de las dotaciones para las plazas de Jueces y Magistrados hace que sólo por excepción maravillosa ocupen en este país, abogados de primera nota los puestos de la carrera judicial, lo que no deja de ser un mal gravísimo; la reforma, empero, más importante que es de apetecerse en este punto es la conservación de los Magistrados y Jueces en sus puestos respectivos, mientras dure su buen comportamiento; lo que quiere decir, mientras no haya una sentencia que los declare culpables: quedaría así á cubierto la administración de Justicia de los influjos políticos malsanos que con el sistema que ahora se usa de nombramiento cada cuatro años, no puede menos de existir.

¿Será la justicia asunto puramente municipal? Se concibe que lo sea y que existan legislaciones diversas en los diferentes Municipios de una nación, por más que eso contradiga la uniformidad y simetría de que andamos tan enamorados los latinos; en los EE. UU. de Norte América hay

muchas disposiciones legales que sólo se dictan por cada uno de los Estados y que sólo para él son obligatorias; y en pueblos de nuestra sangre tendría menos inconvenientes el sistema, porque, por condiciones de raza, habrían de tender á la uniformidad, aún más allá de lo que fuera necesario.

La administración de Justicia debe ser gratuita en lo civil, porque es muy importante que todos los ciudadanos la tengan á su alcance sin tropiezo ni dilaciones; en lo criminal pudiera no serlo con respecto á los delincuentes que tuvieren fortuna bastante para cubrir ese gasto; lo mejor, sin embargo, es hacerla para todos los casos gratuita, y considerar como gasto de la nación el que implica su mantenimiento.

En Costa Rica la administracion de Justicia no es del todo gratuita, por el impuesto del papel sellado, que como oportunamente veremos, sería conveniente suprimir.

En la justicia no debe haber distinciones, y por tanto los fueros privilegiados que en otro tiempo han existido para militares y para eclesiásticos, por ejemplo, no tienen fundamento racional; lo que lo tiene es el fuero de *cosas*, que es muy diverso del fuero de *personas*; bien puede darse que ólo militares juzguen de los delitos que lo son, que es sistema muy distinto del que consiste en que sólo militares juzguen á los militares, cuando éstos cometan algún delito, cualquiera que sea su naturaleza. Los tribunales militares, fuera del caso de delitos que se refieren al cumplimiento de sus deberes profesionales, son absurdos y con frecuencia inícuos, y tienen una historia especialmente negra dentro de la de la tiranía, porque constituyen una de sus peores

formas, añadiendo al ultraje del derecho algo que puede tenerse como irrisión impía. Pretender que porque una sociedad está perturbada en su orden interior, debe perturbarse más hondamente, convirtiendo la justicia en un simulacro, nos parece incomprensible; mientras más perturbada está una sociedad, más necesitada se encuentra por ende de la majestuosa serenidad de la *Justicia*.

Lo que arriba decimos es aplicable á otra cuestión muy debatida, porque si no concebimos rigor extraordinario de más, tampoco concebimos rigor extraordinario de menos, cuando se trata de la obediencia de la ley y del castigo de sus infractores; decimos esto, porque en nuestros países latinos ha sido por extremo popular la institución del Jurado para las investigaciones referentes á ciertos delitos, como los de imprenta, ponemos por caso, y en realidad por el motivo de que esos jurados absolvían generalmente á los que de acuerdo con la ley escrita eran culpables. El gran prestigio de que la institución del juicio por *jurados* gozó durante mucho tiempo en los países latinos, se debe á dos causas igualmente baladíes: la una, el prestigio merecido en el fondo, pero exagerado en algunas de las consecuencias que de él se derivan, de que gozan las instituciones inglesas, entre los enamorados de la libertad; el segundo, el paliativo que el juicio por jurados presta al cumplimiento de leyes odiosas. La institución del Jurado en lo que tiene de esencial, no es invento de Inglaterra, sino de Roma, de donde proceden todos los artificios jurídicos que conoce el mundo: en Roma se distinguía en los litigios la cuestión *de hecho* de la cuestión de *derecho*; esta última la resolvía

el Magistrado, diciendo ó declarando el derecho á que la resolución del negocio debía ajustarse, de donde viene el vocablo *jurisdicción*; y la cuestión de hecho se decidía por ciudadanos que no eran jueces verdaderos, especie de árbitros que equivalían á los jurados de hoy; el principio político que los ingleses añadieron á la institución consistió en que cada uno fuera juzgado por sus iguales, es decir por personas de su clase, lo que en la época en que se estableció en Inglaterra tuvo grande importancia práctica, siendo sin embargo de recordar que ésta era la garantía que reclamaba, no el pueblo contra la aristocracia, sino los orgullosos Barones ingleses para resguardarse de la posibilidad de ser juzgados por la plebe.

En Francia hubo una época en que fueron muy populares los jurados, tan sólo porque siendo entonces muy mal vista la pena de muerte, ellos declaraban en todos los procesos criminales por los delitos que podían acarrearla, que en la ejecución de dichos delitos había habido circunstancias atenuantes, con lo que el cadalso quedaba en desuso; en España, por circunstancias del mismo género, los jurados eran también populares, pues absolvían siempre á los periodistas, aún cuando en realidad hubiesen violado la cautelosa ley de imprenta. Nos parece evidente que las instituciones de la administración de Justicia, no pueden suponerse hechas para que la ley, buena ó mala, se desobebezca, sino para que se cumpla, y que la reforma de la legislación debe buscarse por otros caminos.

Tanto en lo civil como en lo criminal, opinamos por una sóla instancia y por el juicio oral y público. Hay algo

de absurdo en que en un mismo negocio ó proceso haya dos y á veces tres sentencias contradictorias: bien puede una sóla sentencia rodearse de las garantías necesarias para el acierto, con la ventaja, por añadidura, de la brevedad en la resolución de los asuntos judiciales; un tribunal compuesto por cinco Magistrados bien elegidos, por ejemplo, llena todas las exigencias del caso. El juicio oral y público nos parece la única forma satisfactoria de la discusión judicial; lo que lo caracteriza es que en esa forma de discusión forense, las pruebas de los litigantes no se suministran en el ministerio de una oficina, sino ante los ojos del país, por decirlo así: es muy diferente oir leer la declaración de un testigo, traducida en parte al idioma curialesco, trasformada en ocasiones por la inevitable adición de alguna frase ó palabra que aún involuntariamente le añade quien la toma, y oir al testigo que ante la faz de su país da su testimonio, respondiendo de camino á las observaciones que acerca de lo que dice, los jueces y los mismos interesados deben poder dirigirle; quien vea recibir las pruebas con esa vida que nunca tienen en las páginas de un expediente, forma su juicio acerca de los hechos de la discusión en condiciones de perfecta claridad; con el juicio oral y con la obligación bien entendida de fundar los fallos, analizando en ellos todos los elementos de la cuestión de hecho y de la cuestión de derecho, se tienen las garantías indispensables para la buena administración de la Justicia.

Basta que los *veredictos* de los jurados se den sin explicar sus fundamentos, á la manera de respuestas de oráculos, para que nos parezcan desprovistos de la más preciosa ga-

rantía de las que pueden revestir una sentencia; la obligación en los jueces de fundamentar sus resoluciones, explicando los datos de hecho y los procedimientos racionales con que han formado su opinión, es un *acto de conciencia* intelectual de una eficacia incomparable para el buen acierto; caso conocemos en que un Juez, impresionado en cierto sentido al decidir un asunto, ha vuelto sobre sus pasos, resolviéndolo en sentido contrario, cuando al analizar su propia convicción en los *Resultandos* y *Considerandos* (1) de la proyectada sentencia, ha aparecido de relieve ante su entendimiento lo endeble de su primera inspiración. Es claro que no se necesita que dos testigos hayan presenciado la ejecución de un crimen, para que pueda condenarse al que lo cometió; pero las pruebas que nosotros llamamos de *indicios* y que los ingleses llaman *circunstanciales*, pueden agruparse de tal manera que originen una convicción perfectamente racional; acerca del asunto caben reglas sencillas y clarísimas fijadas por la ley. Después de todo, hay indicios que acarrean mayor evidencia que el testimonio de dos ó tres hombres, que se llamen testigos presenciales, y que bien pueden ser mentirosos.

Toca al Poder Judicial fijar el sentido del derecho político del país; para lo cual debe haber una Corte Suprema de Justicia, la misma que entiende en los recursos de *Casación*, llamada á decidir si una ley es ó no de aplicarse cuando algún interesado sostenga que esa ley contradice el Derecho Público del país. Es claro que esta clase de con-

(1).—Llámanse *Resultandos* los fundamentos de hecho y *Considerandos* los razonamientos jurídicos.

flictos y esta especial supremacía de un derecho sobre el otro, no puede darse sino en el actual sistema de legislar, que en los países cultos distingue hoy con el nombre de *Constitucional* el Derecho Político y lo rodea con garantías determinadas. Lo que se llama la Constitución Política se tiene como ley fundamental del país y se hace y se modifica con formalidades que tienden á su más juiciosa elaboración; para nosotros en esas condiciones, hoy extraordinarias, deben hacerse todas las leyes; no encontramos menos constitutiva ó fundamental, la ley civil, por ejemplo, que la ley política y caso de conflicto, entendemos que debe estarse á la más reciente y si aun sobre eso hubiere disputa, admitimos para ese caso, que nos parece muy remoto, los inconvenientes del arbitrio judicial.

Hay en los pueblos latinos una jurisdicción especial que se conoce con el nombre de Contencioso-administrativa y ante la cual las personas que creen agraviado su derecho por un acto de la autoridad, ocurren para que se dilucide el asunto.

En Francia, que es donde lo Contencioso-administrativo tuvo su origen, y en España. donde se ha seguido el sistema francés, los tribunales Contencioso-administrativos forman más bien parte del Poder Administrativo que del Judicial.

A nuestro modo de ver, no hay motivo para distinguir de las otras esta clase de discusiones judiciales; aun dado el sistema de gobierno actual, que no se amolda á nuestras ideas, no vemos por qué no haya de poder demandarse al gobierno por un acto suyo que entraña perjuicios para

un particular en la misma forma en que se realiza cualquiera litis pendencia. Cuando el acto gubernativo envuelve atropello de alguna garantía individual, debe darse, en nuestro criterio, un recurso semejante al que llama de *amparo* la legislación mejicana, y por el cual se acude al abrigo del Poder Judicial contra las arbitrariedades de los gobiernos. En Méjico este recurso tiene especial fundamento en el carácter federal de la República y en la necesidad de proteger el derecho nacional contra las intromisiones posibles por parte de los Estados que unidos forman la Nación, y á los Estados, contra los posibles desafueros del Poder Nacional; la institución es, sin embargo, aplicable á todos los países por lo que respecta á la salvaguardia de los derechos individuales.

No ha dejado de ocurrir á veces que las resoluciones del Poder Judicial queden sin cumplimiento cuando así conviene á los gobiernos; hay que reconocer que en esos conflictos las personas que forman los Poderes Judiciales no han dado muestras de mucha energía, que á haber desplegado la entereza del caso, quizás el éxito hubiese coronado su empeño, por más que juzgando superficialmente se piense lo contrario. Que se recuerde en corroboración de lo que decimos lo que sucedió en Francia cuando las ilegales ordenanzas contra la libertad de la imprenta, en 1830, que un Tribunal de Justicia se negó á aplicar.

La facultad que se ha reservado á los gobiernos para conceder *gracias* de mayor ó menor importancia á los criminales, no es otra cosa que un rezago del poder arbitrario que disfrutaron en otro tiempo los monarcas: no se concibe

que haya gracia absoluta ni siquiera alivio de la pena, sino en casos que en bien pensadas reglas generales pueden determinarse de antemano, que la ley debe fijar y los Tribunales de Justicia decidir concretamente: lo arbitrario no es compatible, en materia de tanta importancia, sobre todo, con un régimen de Derecho. A riesgo de ser redundantes, insistimos, en efecto, en que la Justicia debe aplicarse según reglas fijas, anteriores al caso, y en que ésta es la más importante de sus garantías. Hace dos ó tres años leíamos en periódico tan digno de crédito como el *Times* de Londres, que en cada barrio de la gran ciudad aplicaban los *jurados* criterio diferente para establecer la responsabilidad criminal, y los Jueces criterio diferente para castigarla; y la observación crítica nos pareció tanto más digna de atenderse cuanto que procedía de persona que por su raza y costumbres suponemos *a priori* mal preparada para juzgar del asunto con toda la severidad apetecible. Los ingleses están muy orgullosos de sus instituciones jurídicas, á pesar de que el jurado es entre ellos casi tan poco aceptable como entre nosotros, y de que, fuera de lo político, su Derecho es un caos: tiene allí por base la jurisprudencia lo que se llama la *costumbre*, que cada Juez ó Tribunal declara según la entiende, estableciendo principios de equidad natural cuando juzga que no hay *precedentes* acerca del caso concreto sometido á sus resoluciones: ello constituye, en la esencia, el sistema de *farañas* y *albedríos* (1) que don Alfonso X desterró de España; en más de diez mil *infolios* están reunidos esos *precedentes*, no con el mejor método posible

(1).—Faraña: fágase lo que se fizo; albedrío: el arbitrio judicial.

recopilados, por cierto, y esto es lo que equivale para un abogado inglés en caso de consulta al estudio de sus códigos para formar opinión acerca de una controversia.

El pecado opuesto al que acabamos de indicar en lo que se llama la tendencia histórica del Derecho inglés, es el de cierta estrechez y parsimonia de criterio en los jueces de nuestra familia, que los hace en ocasiones esclavos de la *letra* antes que sacerdotes del *espíritu* de la ley, y los lleva á ciertos extremos que son indefendibles; en lo civil, no es natural que los Jueces se sustituyan á las partes ni que las ayuden con su dirección ó consejo, ni aun indirectamente, porque si es cierto que un Juez puede estar convencido de que un litigante tiene toda la razón en la disputa y que por no hacer una promoción oportuna puede verse en el caso de negársela, con lo que sufre la justicia, más sufre ésta á la larga y en definitiva con que el Juez se desapodere de la alta imparcialidad que en la lid le incumbe; lo único que es dable admitir en esta materia es lo que se ha llamado *autos para mejor proveer*, por medio de los cuales el Juez puede hacer que se aclare y complete algún punto de la prueba que á alguno de los litigantes le toca. Pero en cuanto á lo criminal, nos parece clarísimo que en los procesos no median sólo intereses privados, y que la imparcialidad completa de la Justicia es un absurdo; que no se castigue al inocente como culpable, que no se absuelva al culpable como si fuera inocente, son intereses sociales de los más importantes que pueden concebirse; un recurso, una prueba que incumba á la acusación ó á la defensa, debe acordarse *motu propio* por el juzgador, tan interesado en encontrar la

verdad como las partes: sostener otra cosa es perder de vista la esencia y el alcance de esta especie de discusiones judiciales.

Existan varias instancias ó una sóla, y cualquiera que sea el sistema de procedimientos judiciales que se adopte, conviene encargar á una Corte de Justicia, la más alta del país, la fijación del verdadero sentido del Derecho, mediante el recurso creado en Francia y de ella copiado por los países españoles, que se conoce con el nombre de *Casación*, porque en virtud de él puede romperse la sentencia con respecto á la cual se establece; en estos casos la Corte declara que la ley ha sido mal interpretada y devuelve el negocio al Tribunal inferior, fijando los principios con arreglo á los cuales debe sentenciarse. Por este procedimiento se obtiene la uniformidad de la jurisprudencia, quedando fijado el verdadero sentido del Derecho.

Acerca de la intervención que los Gobiernos suelen tener en la administración de la Justicia por medio de lo que se ha llamado *Ministerio Fiscal* y *Ministerio Público*, hablaremos en el capítulo que más adelante dedicamos á los *Poderes Públicos*.

VII

De la Instrucción Pública

La instrucción elemental obligatoria es la exigencia más importante de la higiene pública: la oscuridad de la ignorancia extrema entrega los destinos sociales á la ceguera intelectual de las masas y fomenta el desarrollo de los impulsos bestiales que caben en lo humano. La autoridad social tendría ya con esto el derecho de exigir que los individuos recibiesen por lo menos el grado de luz necesario para apreoiar las ventajas de la claridad mental, quedando en aptitud de ganar por si mismos aquella de que son capaces; pero la autoridad social representa, además, el derecho del niño á estar desde sus primeros años bajo esa influencia bienhechora, y puede obligar á los padres á no oponerse á hecho tan trascendental por la explotación exagerada y prematura de los seres á quienes trajeron á la vida con la responsabilidad consiguiente.

En un país bien organizado, nadie debe gozar de la

ciudadanía sin poseer el título que acredite haber alcanzado una completa instrucción elemental, porque la ciudadanía no es sólo un derecho, sino que es también una *función* que requiere *órganos* adecuados para su desempeño. En ese concepto, no basta que el ciudadano sepa leer y escribir, sino que ha de tener nociones rudimentarias acerca de su propia lengua, de las industrias de su país, de su Geografía é Historia, del sistema general del mundo, tal como lo mira la ciencia, del Derecho Público de su tierra, de contabilidad, de lógica y de moral humana: programa que parece complicado y extenso en demasía, pero que puede reducirse á pocas y breves explicaciones bien hechas. Ha sido objeto de discusiones ardientes la cuestión relativa á la enseñanza religiosa como parte de la instrucción elemental obligatoria: tan duro es para los que profesan un credo religioso, cualquiera que sea, que se prive á los niños de recibir desde luego las ventajas de esa influencia que tienen por salvadora, como para los que juzgan que las religiones son inventos humanos, llenos de mentiras y embelecos y que no ayudan sino que desorientan la conciencia moral, haciendo depender la virtud de la conducta, en alguna parte, cuando no en mucha, de ceremonias y de fórmulas, ser cómplices en que se someta cruelmente á la infancia á esta inoculación perniciosa; con tanto mayor motivo cuanto que la experiencia tiene demostrado que sembradas estas doctrinas fantásticas en la tiernamente de los niños, y combinándose allí con los elementos hereditarios de las idolatrías que el miedo y el misterio de la vida inspiraron por largo tiempo á la ignorancia y á la débil inteligencia primitiva de los

hombres, son después muy difíciles de desarraigar.

Lo más conforme al Derecho es la perfecta neutralidad en el asunto, por parte de la autoridad pública; es lógico conceder en esta parte á los padres la facultad de dirigir los primeros pasos de sus hijos.

El cuidado de exigir y administrar la instrucción elemental pertenece á los Municipios; pero estos pueden encomendar la tarea á juntas de los padres de familia directamente interesados en la materia, cuidando en todo caso de que la instrucción religiosa que en las escuelas públicas se imparta, lo sea en la forma que esté de acuerdo con lo que los respectivos padres de familia soliciten.

La instrucción superior y la profesional no deben darse por el Estado, si bien corresponde á éste exigir en cuanto al ejercicio de ciertas profesiones, determinadas garantías. En los pueblos que por una larga servidumbre administrativa están muy atrasados en cuanto al movimiento de la instrucción individual, se hace indispensable, á veces, que el Estado organice la enseñanza superior y la profesional; pero aún allí debe hacerlo con la tendencia á preparar las condiciones en que éstas enseñanzas adquieran la vida independiente que les corresponde.

Lo mismo que acaba de decirse de la enseñanza superior y profesional, es aplicable al cultivo de las bellas artes y á las academias, observatorios y museos; puede en estas materias la autoridad social prestar auxilio á la iniciación del movimiento, más ha de tender á que se realice por si mismo y con perfecta autonomía. En tal concepto parece que no sólo ha de permitirse la enseñanza libre, aun donde

la oficial existe, sino que no ha de encerrarse en determinado tiempo, ni en inexcusable forma de estudio, la consecución de la competencia profesional, aun tratándose de aquellas profesiones para cuyo ejercicio puede exigir el Estado alguna garantía; basta en estos casos que la competencia se demuestre mediante prueba bien organizada, sin que haya que investigar el tiempo y los caminos en que haya podido conseguirse.

Para la mejor organización de la enseñanza elemental, conviene que los gastos que ella acarrea se llenen con un impuesto especial de manera que lo cubran y administren los padres de familia, que son los que tienen un interés directo en el asunto, más si ello no fuere dable, no hay injusticia en que todos los ciudadanos contribuyan de alguna manera al mantenimiento de este beneficio, que al destino de la sociedad entera hace trascender su influjo tutelar.

El sistema de abstención del Estado en el fomento de las artes y de las letras y en el sostenimiento de la enseñanza superior y profesional, sólo es de admitirse en países educados para la vida autonómica y que en realidad la disfrutan; absurdo sería que en una nación á la cual sujetan sus instituciones á grandes cargas fiscales y á una tutela estrecha, ejercida por el Estado, encargado éste de multitud de ministerios que no le tocan, y teniendo en sus arcas los recursos con que la iniciativa particular puede llenar sus fines, abandonara un cuidado tan importante como es el de elevar todo lo posible el nivel moral é intelectual de la sociedad que tiene en pupilaje.

Es claro que este punto de la vida pública ha de estar

en armonía con todos los demás; que es en el que mayor disculpa cabe para la intrusión del Estado, y que á medida que la autoridad social se despoja de esta función, como de cualquiera otra, deben disminuirse proporcionalmente las cargas fiscales; no sólo por la disminución que implica ello para los gastos del Estado, sino porque al devolver dicha función á la iniciativa particular, han de dejarse á ésta los recursos indispensables para llevarla á cabo.

Lo mismo decimos en cuanto á la *libertad* profesional, la que ha de ser proporcionada á la educación autonómica de los pueblos, sin que para mucho tiempo se conciba que pueda ser ventajosa, establecida de un modo absoluto, si se tiene en cuenta, sobre todo que, como ya dijimos, la tutela del Estado puede reducirse á exigir una prueba de competencia rendida ante peritos de su confianza, para la práctica de ciertas profesiones en que el charlatanismo entraña peligros de grande importancia, como sucede con la de la Medicina. Por cierto que no deja de haber contraste indefendible, en que en países donde existe una exagerada tutela social, no se exija prueba alguna de competencia para entrar en las carreras de la vida pública, aun tratándose de aquéllas que requieren de un modo evidente conocimientos especiales, y que se hagan designaciones para puestos públicos como el de Director de Telégrafos ó el de Administrador de Aduanas, sin que precedan ejercicios de oposición, ó siquiera examen de competencia para las personas favorecidas con tales empleos: falta de lógica, que es, por otra parte, característica así en los despotismos como en los sistemas rutinarios que no están iluminados por los principios.

El requisito más importante de la instrucción elemental es que ésta se imparta en condiciones que tiendan en primer término al desarrollo de las diversas facultades intelectuales, morales y aun físicas del hombre, con ejercicios apropiados para el caso, antes que al hacinamiento de nociones no digeridas en la memoria de los educandos. Hacer pensar, hacer imaginar, hacer sentir, hacer vivir, en una palabra, es la tarea verdadera de la primera educación. Absurda á nuestro ver es la exagerada tendencia contraria á la que condenamos, en virtud de la cual se predica mucho que no se ejercite la memoria de los niños: conviene ejercitar y poner en juego todas las facultades á la vez, sin que deje de elegirse con cuidado lo que ha de confiarse á cada una. Pocas nociones fundamentales y sugestivas, es dado que encierren en cada ramo una perfecta educación: la moral y la física no merecen menos esmero que la intelectual; la primera se obtiene por el regimen adecuado de los establecimientos escolares y en cuanto á la salud y desarrollo del cuerpo ¡cuanto debe la Inglaterra al singular esmero con que los procura y sirve en todos sus establecimientos escolares! el *mens sana in corpore sano de tos* antiguos está bien lejos de ser una simple figura de retórica.

VIII

De la Milicia Nacional

Todo ciudadano varón que no tenga para ello algún irremediable impedimento físico, debe ser durante cierta época de la vida, un soldado de su país. En el estado actual de la civilización humana, es todavía indispensable que exista en cada nación una fuerza organizada para la emergencia posible de una lucha con el extranjero y aun para mantener en circunstancias extraordinarias el orden público contra una facción que en el interior lo perturbe, y para contrarrestar la cual no sea bastante la Policía del país. Los derechos de la ciudadanía originan como consecuencia lógica la obligación de servir á la patria en el concepto que dejamos explicado. Parece suficiente para llenar esta necesidad la prestación del servicio militar de una manera más ó menos activa, de los dieciocho á los cuarenta y cinco años; pero sería ventajoso preparar este sistema de servicio acostumbrando los niños á movimientos y maniobras que los hagan aptos para él y á cierta regularidad de costum-

bres que forma una especie de disciplina; todo lo cual puede ser ejercicio agradable y ventajoso en más de un sentido. Esta idea ha sido censurada en el concepto de que semejante disciplina vicia la educación habituando al niño al automatismo ó á la servidumbre de todos sus movimientos: nos parece que la crítica parte de una exageración en el modo de ver las cosas que á la educación se refieren: la libertad da los movimientos físicos y la disciplina de esos movimientos nada tienen de incompatibles, así como no hay contraste, sino admirable armonía posible, entre la independencia del ciudadano y la disciplina del soldado cuando forman partes de una completa educación armónica.

La fuerza pública no debe estar organizada de tal manera que sea un instrumento dócil y aun inconsciente de cualquiera que gobierna el país, como sucede por lo común en las naciones latinas: lo primero que se necesita para evitar esa calamidad es que el servicio militar no se circunscriba, como sucede hoy, á una parte del pueblo, sino que todos los ciudadanos lo presten en alguna forma; la carga así distribuída se hace muy pequeña y si mal hubiere en ello, es un mal que debe tenerse por indispensable; la educación militar bien entendida para todo el país es un excelente factor de la vida pública y bajo el punto de vista físico, un elemento de higiene. Todo lo contrario puede decirse del sistema vigente que saca del pueblo los factores más enérgicos y viriles y los coloca frente á él como amenaza constante contra el goce sereno del derecho.

Demás está decir que no es posible que exista algo que pueda llamarse un ejército nacional sin cierta centralización

de este servicio; cada Municipio debe sufrir la carga que le toca á ese respecto, y aun se concibe una organización para la milicia, que prive lo menos posible al soldado, á no ser muy transitoriamente, de las ventajas de su domicilio habitual y de la dedicación á sus tareas ordinarias.

Puede ser necesario que el servicio militar haya de prestarse no sólo en tierra, sino también en la marina y sería casi utópico pretender que así como todos los habitantes de un país deben ser soldados, hayan de ser también marineros; cabe en esto un sistema particular de educación y de enganche voluntario, en cuanto ello sea dable, y es tanto menos inconveniente cuanto que la marina no suele presentar para las libertades públicas el peligro quelos ejércitos de tierra.

Tanto en el ejército de tierra como en la marina debe existir un método de ascensos y de recompensas personales que responda á la conducta y á la inteligencia de los agraciados y sobre todo á la primera; si bien ésta es una regla general para todo servicio público, la desviación de ese principio no tiene, respecto de otros servicios, tanta importancia como en esta materia.

En el estado actual del mundo la guerra es, sobre todo, una cuestión científica: ésto quiere decir que su éxito depende más que de la bravura de los soldados, de la habilidad de sus movimientos y del empleo de los instrumentos de hostilidad más eficaces. Si los pueblos han de estar preparados para la posible emergencia de un conflicto armado, y si se quiere, como debe quererse, que el ejército nacional llene en ese caso el ministerio que le toca, es indispensable

que exista en cada país un centro científico de la guerra con sus diferentes institutos, cuyo establecimiento no puede ser municipal sino nacional, cualquiera que sea la organización de las fuerzas. Tambien es necesario que para el ensayo de ciertas maniobras se reúnan periódicamente las milicias del país: no vemos obstáculo por eso para que bajo la dirección é inspección del centro científico, se organicen, se instruyan y municipalmente vivan. Mucho importa ciertamente, aunque sea penoso reconocerlo, que la existencia de un ejército nacional no se sacrifique á los temores que la institución inspira; por fortuna ella es compatible con los cuidados que pueden hacerla inocua; el primero y más importante, es darle el carácter general de que al principio hablamos, para que no constituya un privilegio el figurar ó no en el ejército, y para que la fuerza pública no forme una clase separada de la vida y del interés común del ciudadano, sino que, por lo contrario, los nombres de soldado y de ciudadano se complementen en cierto modo, designanndo juntos una sola entidad.

Es claro que para obtener este resultado ha de influir de una manera esencial la educación que se dé en las escuelas primarias, en las cuales tienen que formarse los soldados ciudadanos, de cuyas virtudes, de cuya competencia moral é intelectual, y aun física, depende en mucha parte el porvenir de las naciones.

Innecesario es manifestar ahora cuán opuesta tiene que ser á las condiciones que el ejército reviste, la práctica absurda de considerar el servicio de las armas como una carga que puede redimirse con dinero; la de tenerlo

por incompatible con cualquier otro puesto ó profesión científica ó religiosa; y mucho más la de mirarlo como una especie de castigo á que puede condenarse á la persona que ha cometido alguna falta ó que es objeto de la aversión de los gobernantes: defender la bandera de la patria cuando las circunstancias lo exijan, y estar á tiempo preparado para ello, son deberes indiscutibles y sagrados de que nadie puede tenerse por exento; si acaeciere el caso, poco probable, pero posible, de que las personas consagradas á la religión fueran indispensables para el servicio armado del país, su estado no podría mirarse como excusa tratándose de necesidad tan imperiosa: importa por lo mismo que hagan el aprendizaje necesario, sufran la fatiga y reciban la noble educación que hace á los hombres aptos para exponerse á morir por la salvación de su país. Después de todo, el espectáculo que ofrecería un seminarista aprendiendo la táctica militar, nunca será tan contraria á su ministerio como el de las rogativas y las acciones de gracias que en sentido opuesto suele el clero ofrecer á la divinidad en los países de idéntica religión que chocan en los campos de batalla. Sólo una excepción se concibe: la de la persona que por razón de los cargos que desempeña esté dispensada temporalmente del servicio; y en esta categoría deben entrar los altos puestos eclesiásticos lo mismo que los civiles.

El sistema que como el de la mejor organización de la fuerza pública dejamos indicado, se presta á vivas y variadas protestas de la rutina.

Se dirá que con él no hay verdadero ejército, porque no existirá el espíritu de cuerpo, la adoración á la bandera

nacional, el carácter especial del soldado, que tanto se encomian como producto de la vida de cuartel, y á que se atribuyen exclusivamente las hazañas excepcionales; quien tal diga no habrá notado que esos móviles quedan sustituídos con ventaja por la educación que proponemos, que ya en la escuela elemental prepara al niño para ser ciudadano consciente y soldado abnegado de la patria; que el espíritu marcial no ha de debilitarse por extenderlo á todos los ámbitos del país, ni amenguamos, sino que fortalecemos, la adoración de la bandera nacional y las virtudes varoniles del soldado, al fomentarlas en todos los hogares; se dirá que el sistema es caro, pero ni el número de los que estén á la vez en los cuarteles ha de ser mayor que ahora, ni extendiendo el servicio militar como lo queremos debe en nuestro concepto ser pecuniariamente indemnizado, fuera del que, por su índole, tiene que conservarse como permanente en los centros científicos del ejército, estando compensada la falta de indemnización pecuniaria con la disminución consiguiente de los impuestos que han de pesar sobre el pueblo, rebaja en que ha de reflejarse toda supresión de un gasto público; se dirá que el tiempo de permanencia en los cuarteles no ha de alcanzar entonces para la instrucción del soldado, pero eso sólo podrá decirse si no se toma en cuenta la preparación de la escuela elemental y la facilidad de instruir al labriego en las artes de la guerra con un pequeño sacrificio de sus labores habituales, multiplicando y repartiendo convenientemente los medios de instruceión, para lo cual puede aprovecharse el sistema que en la pedagogía se conoce con el nombre de *mutuo*, sirviéndose de los discípulos más inteli-

gentes para educar á los más rudos. No desconocemos que otras objeciones podrán hacerse contra nuestras ideas, y que algunas podrán ser fundadas; mas tenemos la convicción profunda de que se trata en esto de remediar un mal grave, y de que las ventajas del sistema que indicamos tienen que compensar en definitiva sus inevitables inconvenientes.

IX

Del fomento de los grandes intereses sociales

Tres procedimientos diferentes se han usado en los pueblos cultos en cuanto á las relaciones de la autoridad social con las ideas religiosas. El uno de ellos, que ha sido el predominante en los países españoles, consiste en mantener una creencia religiosa como exclusiva en el país, ó, por lo menos, como objeto de especial protección y favor. El segundo, todavía vigente en Francia, consiste en extipendiar á la vez aquellos cultos que tienen en el país mayor número de adherentes. El tercero, que es el típicamente empleado en los Estados Unidos, estriba en considerar las ideas, los sentimientos y los intereses religiosos como asuntos de índole personal en que el Estado no debe intervenir sino para estorbar que se altere el orden público ó que se violen los principios fundamentales de la moral; éste último sistema es el único que puede mirarse como conforme al verdadero régimen del derecho. La religión no debe imponerse por coacción exterior, porque vive en la esfera del

pensamiento, á que no trasciende el imperio de la fuerza material; porque no se concibe cómo la profesión individual de una fe religiosa puede herir el derecho de los que no la aceptan; y porque en todo caso, no pudiendo admitir el sentido común humano que haya hombre ó grupo de hombres incapaz de equivocarse, sobre todo en materia tan abstracta como complicada, no hay credo religioso que en concepto de verdad indiscutible pudiera imponerse por la ley. Para las fuerzas del humano entendimiento, el origen de la vida, la esencia de nuestro sér y la posibilidad de una existencia ultramundana, por el común de los hombres tan ardientemente apetecida, son misterios impenetrables; pero nadie puede sentirse agraviado por las hipótesis y las ilusiones que los demás levanten y alimenten acerca de esos puntos, como no traigan por consecuencia el desconocimiento ó el ultraje del que no las admite, y como no perturben, por el frenesí del fanatismo, la tranquilidad común. Impedir los males que acabamos de señalar, es el único ministerio de la autoridad social en el asunto.

El auxilio fraternal que todos los hombres deben á los que de él están necesitados, constituye un principio de moral humana; pero es discutible, si quien niega ese auxilio traspasa el límite de su derecho; decimos que es discutible, porque hay opiniones muy autorizadas por la negativa; á nuestro modo de ver, las obligaciones que la caridad impone están dentro del límite de lo coercible, siempre que no se entienda esto de tal manera que venga á imponer una suerte de heroica abnegación, sino simplemente, un auxilio fraternal para la atenuación de la ajena desgracia. D pun-

to suben estas consideraciones cuando se trata de calamidades de tal tamaño y general influjo, que si no encuentran remedio, ó por lo menos algún alivio, tienen que afectar los intereses más sagrados de la sociedad; en casos como estos se hace indispensable que la autoridad social distribuya, por decirlo así, el peso de la carga sobre todos los hombros, para que no produzca, manejada por el azar, las perturbaciones que de esa manera pueden darse.

Se ha procurado siempre, aunque en diversos grados, según los pueblos de que se trate, que la autoridad social tenga entre sus encargos el de realizar las obras de utilidad común, que por su magnitud parezcan estar fuera del alcance de la iniciativa particular. En los países latinos, en los españoles especialmente, todo se espera de los gobiernos y toda desgracia en general, aun las que vienen del curso vario de la naturaleza, suelen imputarse á su cargo; de esta situación extrema no parece discreto pasar por *salto* al planteamiento de la verdadera doctrina, la que exige, según nuestro criterio, que las leyes de cada país levanten todas las barreras que al curso de la iniciativa individual se opongan y favorezcan por indirecto modo su cumplido desenvolvimiento, sin que la autoridad social haya de tener otro cometido que el de preservar la armonía y el equilibrio de los movimientos individuales. Creemos firmemente que cuando en estos países no haya aduanas ni servidumbres de la industria, ni embarazos burocráticos, ni tan frecuentes torpezas financieras, por la centralización sólo posibles, ni privilegios indebidos, ni exacciones ilegítimas, crecerán por sí mismos, sin necesidad de que los gobiernos hagan cana-

les ni ferrocarriles, ni levanten teatros, ni museos, ni envíen colecciones de los productos del país á las exposiciones internacionales, ni convoquen por sí mismos esas exposiciones. ¿Quién ha de creer que, después de alcanzada cierta cultura y bajo el influjo de una sabia legislación que fomente el espíritu de empresa, no han de buscar los productos nacionales salida para sus mercados, aunque los gobiernos no les limpien los caminos ni les tracen los ferrocarriles de que ellos necesitan? Pero es claro que los que hemos vivido en estas tutelas características de nuestra raza, no es posible que de un día al otro pasemos de la infancia á la mayoría de edad y al manejo y responsabilidad de nosotros mismos que semejante situación entraña. No hay que exagerar, sin embargo, la lentitud del paso; tenemos, por ejemplo, en Costa Rica, empresas particulares de alumbrado público y de comunicación telefónica, y aunque quepan mayores precauciones para asegurar el buen servicio que las que la organización de esas empresas particulares encierra, ¿quién ha de negar que las dos necesidades á que nos referimos están mejor satisfechas y con menos sacrificio común, de como lo estarían si se encontraran á cargo de la administración pública? ¿Por qué no ha de hacerse lo mismo con los *correos* y los *telégrafos*? Es cierto que un gobierno no puede prescindir para sus fines propios del telégrafo ni del correo; pero tampoco puede prescindir del alumbrado público. Con que tome precauciones, que son elementales, no estará á merced de las empresas que presten el servicio; sólo cuando la experiencia demostrara, lo que tenemos por imposible, que el interés particular bien dirigido no basta

para el caso en estas tierras, concebiríamos que se resignasen sus hijos á esos gobiernos que ponen partes telegráficos y que llevan la correspondencia de un punto á otro y que limpian caminos, y que fabrican teatros y que recogen las basuras, y que, en tiempos no muy remotos, se ocupaban en dejar vacíos oportunamente los excusados de las casas; que exigan que eso se haga y que velen porque se haga en buenas condiciones, está muy bien; que lo hagan ellos mismos es el colmo de lo absurdo.

No puede menos de notarse que la anarquía científica que proclamamos como ideal de la administración, y que es la única aceptable, es característicamente opuesta á toda tendencia socialista; porque lejos de sujetar toda la vida á la reglamentación del Estado, reduce las funciones de éste al único ministerio que le toca: la conservación del equilibrio en el movimiento de las fuerzas sociales. Sin embargo, en las viejas sociedades europeas, el anarquismo y el socialismo, como partidos empíricos y desesperados, marchan muchas veces en monstruoso contubernio. La verdad del caso es que lo que hay de atendible en las reclamaciones socialistas, que es lo que habría de responder á mayor suma de fraternidad humana en las relaciones sociales, jamás se conseguirá de veras por medio de movimientos políticos y por la intervención de los gobiernos, sino por impulsos espontáneos de la asociacion humana, que se traducen en las costumbres antes de reflejarse en las leyes. Amenazada como está hoy la sociedad europea por una conspiración de desesperaciones que procuran minar á oscuras todos los fundamentos del orden social, es casi imposible prever cuál

será el desenlace de esa guerra á muerte; si la ciencia no soluciona el problema, vendrá probablemente sobre Europa una serie de cataclismos inauditos, consecuencia natural del egoísmo que inspira la indiferencia de los prósperos por la miseria de los desamparados; el conocimiento de las leyes que rigen la naturaleza humana autoriza, empero, la confianza de que aun en el caso de que iras tremendas y avideces insensatas ocasionen de momento el naufragio del derecho y la libertad, ha de producirse, al cabo, una reacción saludable que los ponga en seguro en medio del peligro que corren; cuando haya impuesto acaso la violencia soluciones que en orden y paz debiera traer hoy el movimiento espontáneo de la fraternidad humana; cuando la desesperación haya abdicado la dictadura, de que quizás logre revestirse, cuando surja de nuevo el reinado luminoso del derecho, la anarquía científica se organizará, según nuestra esperanza, como forma insustituible del orden verdadero en la libertad completa, sin lo cual no es dable la felicidad social humana, que tiene el orden por fundamento y la libertad por atmósfera.

X

De la Hacienda Pública

Lo que contribuye en primer término á la conveniente economía del gobierno es su abstención de aquellos encargos y tareas que no son de su resorte y que deben quedar encomendados á la iniciativa de los particulares. Coadyuva á la consecusión de ese resultado el simplificar cuanto sea posible el mecanismo administrativo, reduciendo hasta donde lo permita el buen servicio el número de las oficinas públicas y el de los empleados que las desempeñan. Es, en cambio, un pésimo sistema de economías el de alcanzarlas por medio de servicios públicos gratuitos ó poco recompensados; hay países en que los miembros del Poder Legislativo no reciben salario y en que con mucha facilidad cunde la desmoralización pública, porque esas personas suelen buscar su recompensa en prestaciones y negocios ilícitos que se ven casi forzados á proporcionarles los gobiernos que ellos apoyan con sus votos; fácil es imaginar los desórdenes que acarrearía en una casa privada de cierta importancia el

que los servidores no recibiesen estipendio por su servicio, quedando entonces en el caso de buscar los medios de subsistencia en la apropiación ilegítima de alguna parte de los intereses que les tocara manejar; no es mejor remedio que sólo puedan servir ciertos puestos públicos las personas que gocen de cierta fortuna, privilegio á un tiempo del dinero y de la incompetencia. Por una preocupación añeja y en recuerdo de la antigua obligación *á la curia*, que sólo podía encajar en la organización del pueblo romano, los oficiales de los municipios no reciben por lo común estipendio alguno, lo que no encontramos correcto. No faltan países latinos donde los funcionarios de las aduanas, que están muy expuestos á la tentación del soborno, tienen un salario insignificante por sus importantes funciones, dándose el frecuente escándalo de que esas personas que por la humildad de sus emolumentos debían de tener modestísima existencia, vivan con lujo y sean citadas por sus despilfarros; consideramos como de la mayor importancia que tales ejemplos malsanos no puedan darse en la vida pública, porque ello tiene influjo trascendente en la moral privada de las sociedades. Importa mucho, pues, que todo servicio público se remunere; que la administración no tenga sino los servidores indispensables, y que éstos sean ampliamente recompensados; siendo lo más apetecible que quien éntre en las carreras públicas esté asegurado contra los vaivenes que no surjan de su propia incompetencia moral ó intelectual, que sepa, que con honrado y constante empeño ha de llegar á los primeros puestos de su escala administrativa y que no necesita buscar fuera de las naturales recompensas de sus servicios los

recursos para una vida cada vez más holgada y decorosa: es claro que no podemos referirnos, al decir esto, á los que por falta de otras competencias no pueden prestar sino servicios transitorios ó insignificantes entre los múltiples que abraza la pública administración.

Tiene importante y aun insustituible buen influjo en materia de gastos públicos la regla en virtud de la cual han de proyectarlos y acordarlos los mismos que los pagan; este es un principio que puede llamarse general en el Derecho moderno, pero no siempre ni en todas partes se realiza en espíritu y en verdad. Lo que encontramos más ajustado á su perfecta significación, es que los gastos públicos se determinen por los municipios: por acuerdo directo, aquellos que sean meramente municipales, y por medio de representantes en una junta especial en la que todos los municipios, cualquiera que sea su importancia, tengan idéntica representación, los gastos que fueren de un carácter nacional Nos parece, en efecto, encaminado á grandes y frecuentes abusos el sistema de fijar los gastos públicos por medio de asambleas de índole política, formadas por individuos que llegan á desatarse por completo de todo vínculo con la vida municipal y á constituir una clase aparte, con intereses que no son los del pueblo y con miras que tampoco pueden ser las suyas, inconveniente que sube de punto en atención á los lazos de ambición y de codicia que suelen unir á esas individualidades con el grupo privilegiado que forman los gobernantes y sus cortesanos.

Si se adoptara el método que preconizamos, ya no habría tampoco peligro en que por excepción y cuando las

circunstancias lo exigieran, se llevase á cabo con los recursos del país alguna empresa considerable, para la cual no fuera suficiente el empeño de las iniciativas individuales: sería entonces obra semejante nacida en el sentimiento y la convicción del país, y habría que esperar que en su adopción y en su manejo, se tomasen por los directamente interesados todas las precauciones y reservas que exigen esos negocios para no ser oportunidad de fraudes y bastardas especulaciones. Por excepción, dijimos sin embargo, porque no se ajusta á los buenos principios que se obligue, aunque sea del modo más indirecto, á los contribuyentes á pagar entusiasmos ajenos y á servir ajenas ideas, y el que un sólo contribuyente lo haga de mala gana, constituye caso de verdadera tiranía; la sociedad nacional no puede considerarse establecida, hemos de decirlo cada vez que la oportunidad se presente, sino para mantener el equilibrio y la armonía de los movimientos particulares. Demás sería insistir ahora en poner de relieve lo absurdo de que haya gastos públicos para cultivo de artes, para asuntos de placer ó de lujo, en todos los cuales cabe tanta diferencia de criterio por parte de los asociados que han de satisfacerlos; en los pueblos que vivan con arreglo á derecho, los monumentos de arte y ornato de que otros están tan orgullosos, vendrán, acaso, más tarde, pero vendrán más sazonadamente en condiciones preferibles, temiéndose desde luego algo que vale más que eso: el reinado permanente y sereno del Derecho. ¿Y qué decir del culto religioso? Es preciso cerrar los ojos á la evidencia para negar que en toda sociedad moderna hay la mayor variedad de opiniones y dentro de una misma

opinión un sinnúmero de matices en cuanto á la idea y el sentimiento de lo religioso; tener una religión del Estado que paguen todos con agravio del ideal religioso de los más cultos probablemente, es un despotismo, tanto más insoportable cuanto que se asienta y ejerce en la región más noble y susceptible del humano entendimiento.

Toda tendencia socialista lleva consigo alguna modificación esencial de nuestra doctrina acerca de los gastos públicos, porque da á la autoridad social nuevos ministerios fuera del que consiste en mantener el equilibrio de los movimientos y la armonía de los derechos. Desde el sistema que convierte la propiedad privada en propiedad pública y la hace administrar en beneficio común por el Estado hasta el que gravando fuertemente á los ricos en ventaja de los pobres pone los recursos de ese impuesto extraordinario en manos del Estado, para que lo maneje en pro de los que no tienen fortuna particular, todo sistema socialista se inspira en una teoría de la sociedad enteramente reñida con la que consagra la iniciativa particular y la prescindencia del Gobierno en los negocios en que su intervención no es estrictamente necesaria; no somos de los que piensan que las aspiraciones socialistas carecen de todo racional fundamento; pero somos de los que creen que no es por la intervención de los gobiernos como han de satisfacerse, sino por impulsos, ya generosos, ya reflexivos, ora del amor, ora de la prudencia, siempre de la asociación espontánea de los hombres. Opinamos que caben modificaciones en la legislación actual de los pueblos cultos, á la luz de un criterio más inspirado que el que hoy predomina, en la solidaridad humana, pero no con-

cebimos que tiendan esas modificaciones á sacar al Estado del papel exclusivo que le corresponde: el de mantenedor del equilibrio de los movimientos y de la armonía de los derechos. Un ejemplo bastará para poner en claro lo que pensamos acerca del asunto: encargados de reconstituir las instituciones de la herencia testada é intestada en Costa Rica, sentamos un conjunto de principios que pasó más tarde al nuevo Código Civil de la República; al fijar en uno de ellos la libertad de testar, obedecimos á nuestro criterio netamente individualista; pero al dar á la propiedad pública la herencia intestada del que muriese sin parientes dentro del cuarto grado, en vez de llamar antes hasta los del décimo grado, como lo hacía la legislación entonces vigente, nos inspiramos en la tendencia socialista, apreciando lo que á nuestros ojos tiene de legítimo; estos recursos, empero, que nuestra ley pone en manos de los municipios, pueden emplearse, como actualmente se emplean, en forma que no contradiga nuestros principios esenciales acerca de la administración, fonmentándose con ellos la instrucción elemental del pueblo, ó sirviéndose en general, con esa nueva fuerza, los ministerios que consideramos como estrictamente propios de la autoridad social, sin dar á esta órbita mayor de la que le corresponde, para no ahogar la libertad de movimiento ni disminuir la energía de la iniciativa que tocan á los particulares.

Las rentas públicas se forman con el producto de los bienes que no están en el dominio particular, tales como los terrenos baldíos; con los impuestos que pagan los ciudadanos y las personas residentes en el país, y con los re-

cursos extraordinarios que se han creado algunos países para atender á las cargas públicas, como por ejemplo en Costa Rica, el monopolio del tabaco y el de los licores alcohólicos. El Estado es, además, heredero de los que no los tienen ni por testamento ni por la ley, y de este modo vuelven á la Nación algunos bienes que han sido de propiedad privada. La verdadera base de la renta pública es el *impuesto*, por medio del cual todas las personas que gozan de las garantías que la vida social proporciona contribuyen á su mantenimiento en relación con sus circunstancias y con las ventajas que disfrutan.

El *impuesto* puede ser *directo*, es decir, pagado por el contribuyente al Tesoro Público, ya en forma de *capitación*, esto es, á tanto por cabeza ó persona, ya proporcionado al capital, la renta ó la industria del contribuyente; puede ser también *indirecto*, llamándose así cuando el que lo paga al Tesoro Público, no es quien en realidad lo soporta, como sucede con los derechos de aduana, que el importador satisface por lo pronto y que el consumidor sufre después por el sobre-precio que ellos originan á la mercancía. Hay otros impuestos que pueden á veces ser *indirectos*, pero que, más propiamente, deben llamarse *accidentales*, como el de papel sellado y el de timbres de diversas clases.

El sistema rentístico más claro, sencillo y adecuado á los fines de su institución es el del impuesto *directo* bien proporcionado y distribuido, por el cual cada ramo de la riqueza y de la industria del país contribuyen en el grado que de justicia le corresponde á la satisfacción de los gastos públicos, debiendo todo el que no fuere un inválido soportar su

peso, siquiera sea en pequeñísima parte; para ello cabe establecer *patentes* ó certificados de un pequeño precio, sin los cuales no sea lícito el ejercicio de ninguna profesión ó industria, teniendo en cuenta para fijar el importe de la patente la producción común respectiva de cada profesión ú oficio, y aun pudiendo determinarse diferentes categorías dentro de una misma industria, por medio de asambleas donde los contribuyentes de cada profesión se clasifican á sí mismos; también entra en este sistema el impuesto conocido con el nombre de *cédulas de vecindad*, de las que todos los habitantes del país están obligados á proveerse y el precio de las cuales puede constituir una cuota mínima de contribución personal; es claro que el mecanismo y las contribuciones del sistema que se adopte dependen mucho de las circuntancias locales; pero nos parece igualmente claro que un sistema de impuestos generales y directos es el único que puede reunir las condiciones esenciales de la materia.

La aduana es el instrumento característico de la contribución que se ha llamado indirecta, porque pagada por lo pronto, por quien introduce en el país los efectos que la soportan, viene á ser satisfecha ésta en definitiva por el consumidor de esos artículos por el sobre precio que la contribución origina para ellos. Este impuesto tiene la ventaja superficial de que no lo nota quien lo satisface en realidad, lo que para gentes poco previsoras y poco ordenadas resulta muy agradable: país existe en América, cuyos ciudadanos suelen sentirse muy satisfechos porque no pagan en apariencia contribución alguna; siendo, en cambio, allí la

aduana tal instrumento de estorción que la vida resulta más cara para cada habitante del país en un treinta por ciento de lo que sin la aduana lo sería, y viniendo á consistir en la enorme suma que ello importa la contribución que en realidad se satisface. En los países fabriles y manufactureros, en virtud de principios económicos muy discutibles, pero que muchos defienden con calor, podrían comprenderse las aduanas como instrumentos de protección para las industrias nacionales, procurando con ese artificio hacer más caro el artefacto extranjero que viniese á competir con el del país en el mercado nacional, y aun existen en Europa ramas de la agricultura respecto de las cuales cabe el mismo pensamiento económico, erróneo á nuestro ver, pero demasiado extendido entre gentes cultas y competentes para no ser respetado.

Comparte hoy este campo de las ideas, con el sistema de la protección á la industria nacional y con el del libre cambio, que le es diametralmente opuesto, otro que viene á ser entre ambos como un término medio: el que consiste en asegurar una posición ventajosa á los productos nacionales en los mercados para ellos más apetecibles, por medio de tratados de comercio; y aun fuera de este moderado *proteccionismo* cabe todavía defender las aduanas considerándolas como simples instrumentos fiscales, es decir, como fuentes de una renta para el Estado sin mira alguna de fomento para la industria nacional. En nuestro concepto este criterio es menos defendible que el *proteccionista*, porque en materia de impuestos, creemos que la sencillez y la claridad son de la mayor importancia.

Como la administración de justicia debe ser gratuita por el interés público que existe en que nadie deje con facilidad de alcanzarla, no somos partidarios, del impuesto, cuasi indirecto del *papel sellado*, pues personas que no pueden ser declaradas insolventes, que son las que en algunos países estan dispensadas de costear eso papel en sus litigios, tienen á veces, sin embargo, dificultades para obtener, por el peso inmediato y constante de ese gravamen, la en ocasiones urgente y trascendental declaración de sus derechos.

En resumen, estamos por un sólo impuesto que sea *directo* y *proporcional*, es decir, cuyo tanto por ciento suba en relación con los recursos de quien los satisface. Este impuesto debe ser regulado, cobrado y manejado por los municipios, los cuales atenderán así sus propias necesidades y contribuirán en la proporción que les corresponda á los que sean de carácter nacional: fuera de lo que ya hemos dicho acerca de las ventajas de esta contribución, bueno es acordarse de las complicaciones, abusos y fraudes á que da frecuente origen la recaudación del impuesto de las aduanas. ¿Y qué decir del sistema económico generalmente seguido en Centro América, donde la nación se hace empresaria, monopolizando ciertas ramas de la industria? Salta á la vista que una empresa que no maneja y vigila el interés personal, no puede constituir un buen negocio; y en cuanto á desviar la corriente de las actividades y amenguar un pueblo por sí mismo sus propios recursos, condenándose á la renuncia de determinados empeños agrícolas é industriales, difícilmente se concibe peor especie de voluntaria servidumbre, ni forma menos científica de la tutela que por viciosa edu-

cación ejercen en todos estos pueblos, sin competencia y sin derecho, los gobernantes sobre los gobernados.

Para establecer en buenas condiciones el sistema rentístico que preferimos, así como para otros diversos fines administrativos, conviene hacer un estudio completo de las circunstancias todas en que se encuentran la población, la industria, la riqueza del país, sus medios de comunicación interior y exterior y su movimiento comercial.

Entre los procedimientos preconizados por los pensadores socialistas se distingue por su moderación relativa el defendido por un eminente escritor anglo sajón, quien no considera innecesario suprimir la propiedad privada para que la fraternidad humana quede triunfante y tiene por suficiente el que los que utilizan la fertilidad natural de la tierra sean los únicos que satisfagan las cargas del Estado, pagando como impuesto toda la parte que en la producción de la riqueza representa la intervención gratuita de la naturaleza, todo lo que no puede mirarse como interés del capital invertido ó como salario del trabajo empleado. El plan es quizás el menos irracional que como medida práctica general ha propuesto hasta ahora el socialismo; pero no lo encontramos aceptable. Es muy difícil dejar de hallar auxilios espontáneos y gratuitos de la naturaleza, para forma alguna de la actividad humana; sería, por otra parte, injusto no tomar en cuenta que si la agricultura recompensa á veces con prodigalidad á quien la explota, no sigue en esto un curso fijo, ni siquiera siempre calculable, habiendo cosechas buenas que no son sino compensaciones de las malas, y otras que vienen á ser el premio tardío de pacientes y ha-

bilísimos empeños; adoptado el plan de que hablamos, carecerían de estímulo bastante las empresas que tienden al desarrollo de los intereses agrícolas fomentando intensamente la fuerza productora de la tierra, escollo análogo en la esencia, al que ofrecen todos los planes fundamentales del socialismo, que tienen, en lo general, el inconveniente de conducir al aniquilamiento del interés privado en la producción de la riqueza, con lo que ha de recibir ésta un golpe formidable. La fraternidad humana, que el socialismo sirve con buena voluntad, no podrá triunfar por ningún camino en que se vuelva la espalda á las leyes esenciales de la naturaleza, las cuales exigen para la dicha humana la libertad de independencia de movimientos que sólo el individualismo político, administrativo y económico, puede asegurar de veras. Lo que hay de admisible en las ansiedades socialistas habrá de conseguirse por el impulso espontáneo y por el juego libérrimo de los sentimientos y de los intereses humanos en una superior cultura: esto no contradice nuestra aceptación de una cierta proporcionalidad entre el grado de peso del impuesto y la fortuna del que lo soporta, siempre que esta tendencia no se lleve demasiado lejos, y no se encamine, por tanto, á destruir los estímulos del interés privado, el cual tendremos como propulsor indispensable del progreso de las sociedades, mientras no se alteren en su esencia las leyes de la humana naturaleza.

XI

De las Relaciones Exteriores

La sociedad humana no termina en los límites de la patria, y el signo más característico de la civilización moderna genuinamente cristiana, es el espíritu de cordialidad y armonía que inspiran hoy las relaciones internacionales y que tiende á hacerlas cada día más íntimas y extendidas. Todo país está, pues, en el caso de mantener con los otros pueblos civilizados algún género de correspondencia, y puede verse obligado á tener en ellos, ya *Cónsules* para sus relaciones mercantiles, ya *Ministros* para encargos de más importancia.

La autoridad social de cada país tiene su representación general ante el extranjero, porque este es un fin á que no puede llegarse fracmentariamente y en que la unidad de acción y de espíritu es indispensable. Los gastos que esa relación implica tienen que mirarse como nacionales. Interesa tener el conocimiento más completo posible acerca de la situación política é industrial de los demás pueblos y

acerca de sus recursos naturales, porque estos datos son muchas veces de gran precio para la industria y el comercio del país. Conviene también hacer conocer á los demás pueblos el estado del nuestro, dando todas las noticias que puedan influir en el aumento y eficacia de las relaciones internacionales. Ha de tenderse á hacer cómoda y segura la residencia de los extranjeros en nuestro país, y fácil y agradable su tránsito por él. Ha de procurarse la consecución de esas ventajas para los naturales del país que viven en suelo extranjero, ó que por él pasan. Ha de aspirarse á la mayor uniformidad que sea dable en aquellos asuntos que están enlazados con la vida internacional, tales como el sistema de pesos y medidas y el de la moneda que tiene en el sistema francés, con admirable método, el mismo punto de partida. Todo país civilizado ha de inspisarse en sus relaciones con los demás pueblos en el más profundo respeto por la autonomía de éstos, pero ello no ha de obstar á que por medios amigables y dentro de los límites de la discreción, se procure en todas partes el reinado de la justicia. Los pueblos que miran con cabal indiferencia la suerte de los otros, cuando alguno de ellos es víctima de la codicia y la ambición, apenas, sufren por represalia inevitable el desamparo á que su egoismo los lleva respecto á los demás, cuando les toca á ellos encontrarse en su caso. Natural es que estas consideraciones, se apliquen en mayor ó menor grado según la vocindad y los otros vínculos que pueden unir más ó menos á los diversos pueblos entre sí, y en atención, por otra parte, á los recursos sobrantes de que cada país puede disponer para empresas de tal naturaleza, después de la preferente de resguardar su propio decoro é interés.

Como no son todavía imposibles, ni siquiera raros, los conflictos entre nación y nación, las relaciones exteriores han de servir también para hacer menos duras esas temibles eventualidades, cultivando la amistad de los pueblos que pueden ser aliados del nuestro, en caso de conflicto por la homogeneidad de intereseses; procurando tener cabal y oportuna noticia de la situación y los movimientos de los que pueden sernos hostiles; respetando escrupulosamente el derecho ajeno y cumpliendo de buena fe los pactos internacionales; y haciendo empeño, por último, en que si llega á haber discordia se decida ésta por el recurso pacífico de un arbitramento amigable, y no por medio de la lucha armada.

Cuando la guerra llega á ser inevitable, ha de resolverse por el Poder Legislativo de la Nación, el cual debe declararla en forma, notificando á los pueblos extraños á la contienda la situación de guerra, sus causas y los esfuerzos hechos para evitarla; votando, al mismo tiempo, los subsidios extraordinarios que las circunstancias demanden. El Poder Ejecutivo de un país puede verse obligado, sin embargo, á realizar actos que constituyan *una guerra de hecho* cuando lo exijan la independencia ó el decoro de la Nación, dando cuenta en el menor plazo posible al Poder Legislativo, el cual, si se hubiere obrado con ligereza ó injusticia, no debe vacilar, cuando ello fuere dable, el deshacer lo hecho, y el dar á la nación ofendida, todas las satisfacciones del caso, sin que lo estorbe el sentimiento de una mal apreciada dignidad, la cual nunca puede comprometerse porque se respete el derecho ajeno, ni aun porque se tran-

sija un tanto acerca de las exigencias del nuestro en beneficio de los intereses sagrados que envuelve la fraternidad humana. Ha sido cuestión en diversos sentidos resuelta la del derecho que puedan tener los particulares y sobre todo los extranjeros, á ser indemnizados de los daños que la guerra les acarrea; cuando por consecuencia de ella hubiere que sacrificar la propiedad privada, nada tan justo como indemnizar á quien de un modo particular sufrió por el beneficio común; pero fuera de este caso y tratándose de los perjuicios generales, y ordinarios de la guerra, la indemnización no está justificada y en cuanto á los extranjeros, advertidos en tiempo, nada tienen derecho á reclamar por los resultados de una desgracia que la nación en que viven evitó cuanto le fué posible; y que consumada á pesar de sus esfuerzos, se vió en el caso de soportar resignadamente. Por lo que hace á contribuciones extraordinarias de guerra, á menos que los tratados internacionales lo estorben, parece natural que su peso recaiga también sobre los extranjeros aunque no en el mismo grado que sobre los naturales del país. Las propiedades de los naturales, y de los extranjeros, que forman parte de la riqueza del país han de contribuir, cuando el rigor de las circunstancias lo demande, á los empeños de la salvación común. El socialismo ha combatido no poco en nuestros días el concepto y el sentimiento de la patria, considerándolos como estrechos y mezquinos y como opuestos á los grandes impulsos humanos que no se detienen en las fronteras de un país, ni caben bajo los pliegues de una bandera nacional: tal fué el sentido de la famosa asociación internacional de trabajadores que tanto influjo tuvo en la

Comuna de París. No encontramos del todo equivocada en este punto la doctrina de los socialistas: la idea y el sentimiento de la patria nacen ciertamente en lo más hondo de la naturaleza humana y por impulso lógico suyo amamos con invencible amor la tierra en que nacimos y el pueblo de que formamos parte; estos impulsos son formas del olvido de sí mismo y del sacrificio de los intereses egoistas nobles y hermosos por lo tanto; pero el patriotismo mal entendido puede convertirse en una especie de ensimismamiento, de soberbia egoista y de miserable avidez, si pretendemos que nuestra patria, por ser la nuestra, valga más que las otras; si ponemos en ella las vanaglorias pueriles y los apetitos desordenados de fama sin fundamento y de prosperidad á costa del derecho ajeno que, inspirados por el egoísmo, solemos poner en lo que á nuestras personas atañe. Es indudable que los grandes fines humanos no se detienen en las fronteras de la patria, y que á medida que la cultura avanza, van desapareciendo los fuertes muros que separaban á los hombres según el país en que nacían ó la lengua que hablaban. Para quien se levante á la verdadera concepción del humano progreso, la patria es un concepto transitorio y asistimos ya en esperanza al espectáculo sublime de la sociedad humana hecha en espíritu y en verdad á la manera de una familia universal. Las relaciones exteriores de los pueblos de hoy deben tender, sin precipitaciones peligrosas, á la preparación de esa nueva era, procurando, en lo que no dañe los intereses escnciales de la propia conservación, todo triunfo posible de la solidaridad humana, tan admirablemente iniciada por el concepto fundamen-

tal del cristianismo. Exige la cultura actual del mundo que aun sin necesidad de tratados que lo determinen, cada país entregue á los otres las personas que habiendo cometido algún delito, vengan á buscar algún refugio contra las persecuciones de la justicia, siempre que las leyes dei país reclamante ofrezcan suficiente garantía de cultura al país que oye la reclamación, y sin que sea estorbo que el refugiado haya nacido en el que pretende que le sirva de asilo: los sagrados intereses de la justicia y de la solidaridad humana son superiores en esta materia á cualesquiera otros que puedan invocarse.

XII

De los Poderes Públicos

Fué en la historia universal del Derecho una gran conquista, la que consistió en lo que se ha llamado la división de los Poderes, separando y distinguiendo cuidadosamente la función que consiste en hacer la ley, para todos obligatoria, de la que estriba en reglamentar su ejecución y en hacerla cumplir, y ambas de la que se desempeña interpretando y aplicando la ley en los casos particulares en que surgen conflictos entre varios derechos ó pretensiones opuestas.—Los romanos, en el mundo antiguo, aunque sin la concepción teórica completa del caso, separaron las tres funciones á que nos referimos, si bien en épocas anómalas en los tiempos de su República, las reunían transitoriamente en las manos de sus dictadores, y acabaron por reunirlas de una vez en la inmensa y permanente dictadura que se llamó el Imperio. Entre los modernos, con instituciones vivas más que con fórmulas correctas y elegantes, son los ingleses los que han dado al mundo esta lección trascendental, por más que

en la esfera de la teoría pura y alguna vez en la práctica, por consecuencia inevitable de ello, hayan incurrido en determinadas incorrecciones acerca del asunto.

La trascendencia práctica del principio á que nos referimos no puede ser más evidente; que quien haga la ley, la ejecute, la interprete y la aplique, tiene que conducir á una funesta tiranía. Es, por lo mismo, principio común de la cultura política universal la independencia de los tres diversos Poderes del Estado, aunque no en todas partes estén organizados de igual manera. Se ha hablado también de un cuarto Poder, llamado por algunos el Poder Inspectivo, el que un pueblo libre ejercita vigilando á sus mandatarios; ese es el sentido en que suele decirse que la Prensa es el cuarto Poder del Estado; como consecuencia del ejercicio de esta vigilancia puede venir lo que se ha llamado el *Derecho de Insurrección*, cuando los mandatarios del país se muestran infieles en el desempeño de sus cargos, á la confianza en ellos depositada; es claro que dada una buena organización de los Poderes Públicos, el único de ellos que podría dar origen con sus abusos al desbordamiento de las iras populares sería el Poder Judicial, porque mientras éste llenara cumplidamente sus funciones, todo abuso encontraría remedio y castigo.

Fuera de la Rusia, en donde hay un *autócrata* que ejerce permanente, completa y hereditaria dictadura, es decir, aquella absorción de todos los Poderes por una sola mano, que los romanos constituían cuando por disenciones internas ó por guerra exterior estaba en peligro la República; fuera de la Rusia, decimos, no existe hoy país de mediana cultura

ni aun la misma Turquía, donde no esté planteada, en apariencia por lo menos, la separación de los Poderes; pero no es idéntico en todas partes el sistema de su organización; los dos más perfectos que hoy se aplican son los llamados *Parlamentario* y *Representativo*; el primero es el generalmente establecido en el continente europeo, con la excepción antes dicha, y aun en el Asia semiculta, exceptuando la China; el segundo es el de los EE. UU. de Norte América y en general el de la América Española.

En el sistema llamado parlamentario, que es el típico de la separación de los Poderes, ésta no existe, sin embargo, del todo, en el fondo; llamamos á Inglaterra el país de la separación de los Poderes, porque es en el que tuvo su origen y donde más sinceramente se ha practicado, en lo esencial; decimos que no existe del todo, porque el Parlamento inglés es omnipotente, pudiendo hacerlo todo, *menos cambiar los sexos*, según una frase muy repetida en Inglaterra, por más que las admirables costumbres políticas de esa nación privilegiada hayan mantenido en sustancial independencia y en no menos sustancial armonía los movimientos de los distintos Poderes. El sistema parlamentario consiste, en resumen, en que el Jefe del Estado, llámese Rey ó Presidente, según se trate de Monarquías ó de Repúblicas, reina ó preside, pero no gobierna en realidad, pues ha de estar asistido por Ministros ó Secretarios de Estado, cada uno al frente de un ramo de la pública administración y sin cuya firma no obligan á la obediencia las disposiciones del Jefe; si se tiene en cuenta que los Ministros ó Secretarios son elegidos en el grupo po-

lítico que se encuentra en mayoría en las Cámaras Legislativas y que deben dejar sus funciones inmediatamente que no cuentan con ese apoyo, y si se considera, por otra parte, que dado un sistema electoral sincero, la mayoría en las Cámaras Legislativas representa la mayoría del país, hay que reconocer el ingenio exquisito de este mecamismo parlamentario, en virtud del cual está dirigida una sociedad política con intervención directa de la opinión pública. Añádase á esto el derecho que dentro del sistema parlamentario está reservado al Jefe de la Nación para disolver los cuerpos Legislativos cuando en su concepto la opinión que en ellos reina, ya no va de acuerdo con la opinión del país, disponiendo para apelar á ésta nuevas elecciones generales para las Cámaras Legislativas, de modo que según la mayoría que de ellas resulte, se mantenga en el gobierno la idea política que lo inspiraba, ó éntre á sustituirla la que ha sido definitivamente vencedora; cuando el Mariscal Macmahon disolvió la célebre Cámara Francesa en que las ideas netamente republicanas contaban con 363 representantes, el ilustre Gambeta, que era el Jefe de esa mayoría, anunció que lejos de estar llamada á la derrota, esa mayoría subiría á 400 votos, pronóstico que se realizó con ventaja, lo que dió origen á la retirada del Mariscal y á la elección del señor Grevy, como Jefe de la nación francesa.

En el sistema representativo que á imitación de los EE. UU. han adoptado los países de la América Española, la dirección y responsabilidad del Gobierno corresponde al Jefe del Estado de quien los Ministros vienen á ser simples Secretarios; es evidente que este método de gobierno es

menos aceptable que el otro, porque da á la opinión pública mucho menor plaza en la dirección del país; baste recordar, á este propósito, el empeño con que un célebre tirano francés, Napoleón III, mantuvo la tesis de su propia responsabilidad, lo que hacía implícitamente irresponsables á sus Ministros en cuanto á la dirección que imprimían á los asuntos públicos, y le facilitaba la tarea de encontrar cómplices para su despotismo; en Inglaterra, por lo contrario, el *Rey no puede errar*, no hay responsabilidad posible para él; pero, en cambio, sus disposiciones no son obligatorias, sino cuando van firmadas por uno de sus Ministros, los cuales sí son responsables por lo que hacen, y por lo tanto por las disposiciones que suscriben ¡¡ admirable artificio que encarga la responsabilidad á aquellos de quienes es fácil exigirla!! Bueno es observar que en los Estados Unidos del Norte la autonomía individual, la municipal y la de los Estados que forman la Federación disminuye de un modo considerable los inconvenientes del régimen que en oposición al parlamentario, se ha llamado representativo.

El régimen parlamentario, sin embargo, parece ya un instrumento gastado; recientes y grandes escándalos acaecidos en Francia y en Italia con motivo del canal de Panamá, en el primer país, y de las operaciones de los grandes Bancos, en el segundo, y enfermedades sociales del mismo género, si no tan notorias, no poco conocidasen otros países que ese sistema de gobierno tienen adoptado, han puesto en claro la imperfección del artificio; formóse con este régimen especie de industria de *panelucrandro*, con las artes tes de la política, un grupo de hombres que pretende vivir

para ellos, y que por ellas y de ellas vive y se enriquese: los negocios públicos truécanse en privadas granjerías; los miembros de los cuerpos Legislativos, ó son devotos paniaguados de los gobiernos cuyos planes sirven con sus resoluciones, ú opositores rabiosos que á lo que sobre todo aspiran es á sentarse á la mesa del festín, arrojando de los puestos á los que los ocupan, y hace ya tiempo que en las clases desheredadas, cuyos miembros tienen poca esperanza de alcanzar sitio en el banquete, experiméntanse desencanto profundo y repulsión latente respecto á las huecas declamaciones y retóricas bizantinas que caracterizan el régimen bastardo. Abrigamos la convicción profunda de que así como mientras la milicia nacional no se organice en la forma y modo que en otro capítulo preconizamos, tendrán siempre los malos gobiernos elementos para mantenerse por mucho que la opinión pública contra ellos se alborote, mientras el actual régimen parlamentario subsista, las corrupciones de la política seguirán produciendo asco y vergüenza en el expectador imparcial. Lo que importa en primer término para la curación definitiva de semejantes desórdenes, es que ni haya una fuerza pública de tal modo constituída que postre de antemano ante la voluntad de un ambicioso las energías de una nación entera, ni se mantenga sistema alguno de gobierno que concentre en las manos de unos pocos el manejo de la pública riqueza.

La organización de los Poderes Públicos que consideramos llamada á sustituir con ventaja manifiesta las que están en uso, se funda en la autonomía municipal, que en los capítulos anteriores queda explicada por entero; es claro

que para los contados asuntos que en armonía con este régimen pueden revestir un carácter nacional, basta la reunión, ordinaria unas veces, extraordinaria otras, de delegados municipales que acudan al centro del país, con instrucciones precisas sobre el sentido en que deben resolver esos importantes negocios; toda ley, cualquiera que sea su especie, debe considerarse como una parte de la Constitución del país y no es lógico que se emita, se modifique ó se derogue, sin que el país entero sea oido acerca del particular; apenas se comprende que la iniciativa para tales cambios esté en las manos de un hombre, por sabio y patriota que se le considere; mucho más lógico encontramos que sólo cuando una idea ha conquistado la opinión de un municipio pueda tenerse como base de estudio para las alteraciones de esta clase que entrañe, y sólo cuando llegue á apoderarse de la mayoría de los municipios, pueda ser vista como idea del país y tener influjo en su destino; no se dan así los progresos rápidos que algunos apetecen, pero en ello no podrá ver inconvenientes quien espere más para el común progreso y la general bienandanza; de la razón fría y de la sensatez sesuda que de la imaginación fosforescente y de las emociones transitorias. Es claro que los delegados municipales á que nos referimos votarían los gastos de carácter general, que en el régimen que preconizamos habrían de ser bien pequeños, y fijarían las cuotas con que para esos gastos debería contribuir cada Municipio, examinando asimismo, las cuentas respectivas á los anteriormente votados, y que se hubiesen hecho. En el sistema actual sólo se considera parte de la Constitución del país lo que se refiere al Derecho Político,

y en esta materia se adoptan diferentes precauciones, ya exigiendo el voto afirmativo de las tres cuartas parte de los miembros de la Cámara, ya imponiendo el requisito de que una reforma sea votada por dos Congresos sucesivos para que pueda realizarse, ya teniendo por indispensable, en los países de regimen federal, como los Estados Unidos del Norte, que la mayoría de los Estados apruebe la reforma, después de votada por el Congreso de la Federación. En una verdadera Federación, como la norteamericana, es lógico que sólo se tenga por constitucional aquello que sólo puede establecerse ó modificarse por el Congreso de la Nación entera; allí cada Estado tiene como Derecho Civil, Mercantil ó Procesal el que votan sus Cámaras Legislativas autónomas; pero en estos países, donde no hay más que un Cuerpo Legislativo, apenas se concibe que una modificación que afecta el modo de ser de la familia, de la propiedad ó de la herencia, se tenga por menos importante y se adopte con menos precauciones, que una ley relativa á detalles de poca monta, que no escasean en las Constituciones Políticas. Es posible que en países muy poblados ó extensos resultara inconveniente en la práctica la reunión de todos los delegados municipales para tratar los asuntos de común interés; concíbese entonces la división administrativa del país en algo semejante á las actuales provincias, con asambleas formadas por los representantes de los diversos municipios de ella, y enviando la provincia al centro de la nación delegados y representantes que expresaran y defendieran lo resuelto por la mayoría de los municipios dentro de cada una de estas unidades administrativas complemen-

tarias; algo análogo cabe aplicar á la organización del ejército y á otros servicios públicos.

Tanto en el sistema parlamentario como en el representativo, cabe elegir entre bifurcar en dos Cámaras ó concentrar en una sóla, las funciones Legislativas. En Europa la bifurcación tiene fundamentos especiales: en Inglaterra existe, á más de la Cámara de los Comunes, producto de la elección popular, la Cámara de los Lores, en que tienen asiento hereditario los representantes de la aristocracia y asiento por derecho propio, los altos dignatarios de la Iglesia oficial, es decir, de la que el Estado tiene como propia y proteje, sin perjuicio de una perfecta libertad de cultos; este carácter, con ligeras modificaciones tiene por lo común en Europa la Cámara Alta. En Francia, dado el régimen republicano que allí existe, la Cámara alta, que se llama Senado, no puede tener ese origen y fundamento; lo que se busca allí con el mantenimiento del Senado en que una parte de los puestos se ocupa de un modo vitalicio, y á que, por las condiciones de la elección no van sino personas de edad provecta y de presunto maduro juicio, es poner un contrapeso á los impulsos de innovación de la Cámara que procede exclusivamente de la elección popular y que se renueva con frecuencia. En los Estados Unidos del Norte, el Senado es un resorte del régimen federativo del país porque á esa Cámara manda dos miembros cada Estado de los que forman la República, mientras que en la Cámara de Representantes, los Estados tienen mayor ó menor número de ellos, según su población; no deja de descubrirse, por otra parte, algún espíritu de conservatismo en la institución

del Senado Norte Americano, pues que se renueva cada seis años, ó lo que es lo mismo, renueva cada dos la tercera parte de sus miembros, mientras que la Cámara de Representantes se renueva por entero en cada período de cuatro años. El régimen federal de que, además de los Estados Unidos, usan Méjico, en la América del Norte y Buenos Aires en la del Sur, se constituye por la autonomía perfecta de regiones que en el sistema común unitario formarían provincias y que en ese régimen son Estados soberanos unidos entre sí por los vínculos de una nacionalidad común. En los Estados Unidos la formación de ese sistema ha obedecido al movimiento de la historia: constituyóse, en efecto, esa sociedad nacional por la unión y alianza de las diversas colonias inglesas que vivían en ese inmenso territorio y que hubieron de confederarse para ganar su independencia respecto de la madre patria, á la autoridad de la cual estaban entonces sometidas; logrado el propósito, fácil les fué comprender cuánto gararían en permanecer enlazados, constituyéndose entonces definitivamente la Gran Federación Norte Americana. Las otras, de sangre española, no han brotado de una evolución análoga, ni han obedecido, por lo mismo, al constituirse, á un movimiento de la naturaleza; porque las regiones que hoy las forman no gozaron especie alguna de autonomía durante el régimen colonial español que precedió su vida independiente, no aprendiendo, entonces, á vivir por sí, ni teniendo, por lo mismo, carácter propio y personalidad determinada; no puede condenarse por eso que en países vastos y de población insuficiente, como son los pueblos latinos á que nos referimos, se organicen esas

unidades, intermedias entre la Nación y el Municipio, que se llaman Estados, por más que á nuestro ver, dada la ideal autonomía del Municipio que apetecemos, las constituciones federales resultan artificios no necesarios sino embarazosos, sólo útiles hoy para preparar más y más la autonomía perfecta.

Lo común en los países de la América Española es un régimen de artificioso republicanismo y aparente distribución de los Poderes Públicos y de dictadura real, más ó menos hipócrita; en estos países los Municipios no surgen sinceramente del sufragio sino que con mayor ó menor descaro se escogen por el Jefe de la nación y eso que sus funciones carecen de importancia; el Poder Legislativo se constituye, por lo general, de la misma manera y no tiene ni sombra de independencia. En las Cámaras Legislativas se está por lo que el Gobierno quiere y se hace lo que quiere el Gobierno; de vez en cuando hay algún Diputado que, por circunstancias locales ó por indiferencia de quien manda, se desliza, por decirlo así, en el seno de la Cámara Legislativa, sin ser de los paniaguados del Gobernante; pero sobre ser muy raro que haga ni diga cosas de importancia, ó se le oye con indiferencia, ó se compra fácilmente su apoyo, porque para eso están las rentas públicas en los propios bolsillos del que gobierna; convencidos de esto, no nos inspira el menor interés una cierta propaganda que ha sonado en Centro América en favor del régimen parlamentario, ahora que por podrido se está cayendo á pedazos en Europa. Lo que se necesita, á nuestro ver, no es crear cuerpos de retóricos que charlen sobre los asuntos públicos y partidos políticos que imiten

ridículamente lo que pasa en Europa; gobernar lo menos posible hasta que se llegue á no gobernar, he aquí en nuestro criterio la tendencia sana.

Poco interesante nos parece entrar en todos los detalles de las actuales formas de gobierno que por acá se emplean, determinando las atribuciones que son privativas de cada Poder, porque en la práctica todas están en una misma mano, por más que según la teoría de las Constituciones Políticas toca al Poder Legislativo vigilar el manejo de las rentas públicas, fijando cada año los presupuestos de gastos y de ingresos y examinando las cuentas del año anterior, habiendo de deliberar y de decidir sobre cualquier acto de gobierno que entrañe algún gasto para la nación ó que de algún modo la comprometa; pudiendo asimismo someter á causa criminal á los miembros de los Altos Poderes del Estado. En nuestro concepto toda acusación debe ser examinada por el Poder Judicial, sin que podamos admitir la competencia de las Cámaras Legislativas en asuntos de esa naturaleza. Hubo un tiempo en que allá en Europa no dejó de ser necesario poner á los miembros del Poder Legislativo á cubierto de las persecuciones que pudieran atraerse de parte de los gobernantes, estableciendo la inmunidad parlamentaria, es decir, la imposibilidad de someter á causa criminal á un miembro de la Cámara Legislativa, sin el permiso de ésta, mientras esté en el ejercicio de sus funciones; esa inmunimidad que con respecto á acusaciones de carácter criminal, á menos que se trate de delito infraganti, puede admitirse en el régimen actual, se ha llevado, á veces, demasiado lejos, haciéndola extensiva á los litigios comunes.

Dada la organización administrativa que hoy predomina, parece conveniente que la Jefatura del Estado no se ejerza por tiempo tan corto, que quien la desempeñe no pueda en él darse perfecta cuenta de los asuntos públicos para imprimirles el sello de su personal iniciativa, ni tan largo que haya de adquirirse tal hábito de mando, que dé origen, como la experiencia lo comprueba, al empeño de perpetuarse en él, y en todo caso encontramos indiscreta, por los abusos de la misma clase que comúnmente engendra, la posibilidad de la reelección para un segundo período de gobierno.

Disfrutan por lo general de una atribución los Presidente de las Repúblicas americanas, y aun los Gobernadores de los Estados en los países federales, que no encontramos explicable, sino como reliquia de los gobiernos monárquicos despóticos; nos referimos á la facultad de indultar á los criminales, dispensándoles el cumplimiento de una parte de sus condenas; comprendemos que hay circunstancias que deben ser atendidas para hacer esas concesiones, pero estimamos que tales mercedes no deben ser *gracias*, como hoy se las apellida, y otorgarse ó no, según el capaicho de una persona, sino que han de estar sometidas á reglas fijas determinadas por la ley, aplicándose ésta, como todas las demás, por los encargados del Poder Judicial, que es á quien esa función corresponde. (1)

(1).—Hay un servicio público que con diferentes formas y nombres existe en todas partes y que en los países españoles ha sido llamado Ministerio Fiscal, y más propiamente Ministerio Público; hay naciones que tienen establecida una ju-

En cuanto á la elección del Jefe del Estado y aún á la de los miembros del Poder Legislativo, existen dos diferentes sistemas: el de la elección directa y el de la indirecta, en Costa Rica, por ejemplo, el pueblo sufragante designa con sus votos á los electores que han de nombrar al Presidente de la República y á los miembros del Poder Legislativo, así como á los de los ayuntamientos ó municipios; este sistema es censurable para las personas que tienen una confianza ciega en la infabilidad popular; pero nosotros que no nos hacemos ilusiones sobre la pretendida omniciencia de las masas populares, encontramos muy discreto y prudente el

---

risdicción especial para los asuntos en que la Hacienda Pública se interesa, lo cual, á nuestro juicio, carece de fundamento: los litigios que en esas materias ocurran en nada nos parecen distintos de los otros. En Costa Rica la situación es más innecesariamente confusa, porque los denuncios de tierras *baldías*, que mientras no surge disputa debieran ser mirados como del resorte del Gobierno y tramitarse en una oficina de éste, se siguen ante un Juez; nada de ello tiene fundamento científico.

La intervención del Estado en la Administración de Justicia, por medio de un funcionario, que acuse los delitos y procure su castigo sí tiene justificación; en el fondo este Agente de la pública administración debe tener la doble tarea de perseguir al culpable y defender al inocente; pero para mayor limpieza é imparcialidad en el asunto debe haber, por separado, quien acuse y quien defienda en nombre del Estado; ambos cargos son de índole municipal; en lo demás deben servirse tanto el Estado como el Municipio, de los servicios del abogado que necesiten, lo mismo que los particulares.

que, como por el procedimiento de elección llamada indirecta resulta, el pueblo designe electores que conoce de cerca y en quienes puede tener confianza para que éstas á su vez, con mayor competencia, puedan sufragar en su nombre; de otra manera, el pueblo tiene que elegir con muy vago conocimiento de lo que hace. En la República de Nicaragua existe un método muy curioso para evitar que cada departamento ó provincia del país se empeñe en que el Jefe del Estado salga de su seno; allí en cada provincia los electores votan á la vez por dos personas, una de las cuales ha de ser precisamente de la provincia, y la otra de fuera de ella, consiguiéndose de este modo que resulte al cabo una elección general, que dado el provincialismo tórrido que existe ha largo tiempo como una de las pocas enfermedades políticas de esa simpática República, sería de temer que no viniese de otra manera.

Casi inútil es decir que en nuestro concepto los municipios deben constituir cada uno un elector que designe en su nombre al Jefe del Estado.

Restringido el Poder que se llama Ejecutivo á sus verdaderas funciones, y no necesitando, por lo mismo, más que un Secretario, es claro que se restringen de camino los egresos públicos en ese concepto: todo servicio al país debe ser remunerado generosamente de modo que viva con decoro y exento de tentaciones de lucros ilícitos el funcionario público, pero encontramos fuera del lugar el que los Presidentes de nuestras Repúblicas disfruten de lo que se ha llamado *gastos de representación*, porque no nos parece conforme con la vida de una sincera democracia clase ninguna de aparato

en el vivir, y en cuanto á las obras de caridad que sofísticamente suelen invocarse para discular tales excesos, no vemos por qué haya de convertirse la Presidencia de la República en una especie de asilo de beneficencia, y atribuimos al empeño de conseguir devociones personales y no al de hacer obra de caridad las larguezas que han solido usar algunos Jefes del Estado.

Existe en algunos países la costumbre de constituir durante el receso de las sesiones legislativas una *Comisión* que se llama *Permanente*, compuesta de algunos miembros del Poder Legislativo para que resuelva los asuntos de carácter urgente; ello está en evidente contradicción con los principios que sirven de fundamento así al regimen parlamentario como al representativo, concentrando en pocas manos un poder inmenso y dando origen al espectáculo vergonzoso de que unos cuantos amigos ó paniaguados de los gobernantes les ayuden á ejercer una verdadera dictadura. Nada más sencillo y fácil que mantener en sesión los Cuerpos Legisladores todo el tiempo que fuere necesario para que desempeñen sus tareas, ó convocarlos extraordinariamente, si el caso lo exigiere. El abuso se ha originado en la costumbre general de no ser perennes las funciones de los Cuerpos Legisladores, costumbre que nace probablemente de la circunstancia de estar constituídos los Cuerpos Legisladores por personas que vienen á su seno de todas las regiones del país, y que no disfrutando de compensación pecuniaria suficiente por sus servicios, no pueden hacer de éstos la ocupación habitual de su vida. Hay países, además, donde, al ejemplo de Inglaterra, no se abona indemnización alguna

por sus tareas á los miembros de las Cámaras Legislativas: comprendíase esto perfectamente cuando las Cámaras, ó algunas de ellas, por lo menos, tenían un origen aristocrático; en otro caso, que es hoy el corriente, no debe admitirse que función alguna pública deje de tener la remuneración que con arreglo á sus circunstancias le corresponda.

Lo mismo en los gobiernos monárquicos que en los republicanos existe, por regla general, la facultad en el Poder Ejecutivo de hacer objeciones á cualquier resolución que votan los Cuerpos Legislativos: esa facultad se funda en el mayor conocimiento que el Poder Ejecutivo está llamado á poseer de las circunstancias que pueden hacer, cuando menos, inoportuna una resolución legislativa; son diversos los procedimientos que se emplean en distintos países modernos cuando el Poder Ejecutivo opone su *veto* al cumplimiento de una ley; á veces se ha establecido que la ley deba en tales casos votarse de nuevo por una mayoría de dos tercios de las Cámaras para que á pesar del *veto* pueda ser obligatoria; á veces, que haya de quedar su examen para un nuevo período legislativo; en nuestro concepto, en sesión pública ó privada, el Ejecutivo puede, antes de que la ley se dicte, dar los informes del caso y hacer las observaciones que juzgue pertinentes; una vez dictada, ha de cumplirla y hacerla obedecer; no vemos en el veto sino algo como un rezago del poder absoluto de los reyes.

———

XIII

Mecanismos administrativos

A nuestro modo de ver la organización de la sociedad se mueve naturalmente por medio de los Municipios y de una Representación Nacional de éstos, auxiliado todo ello por las diversas formas y grados de lo que llamamos la asociación espontánea; pero en el estado imperfecto actual de la humana cultura ese sistema de la naturaleza está sustituído por una multitud de artificios que forman mecanismos ingeniosos y más ó menos provisoriamente útiles.

Entre el Municipio y la Nación existen dos clases de entidades intermedias: en los países de índole federal se encuentra lo que se llama el Estado, no en su significación genérica, sino en otra más restringida que ya dejamos explicada; en los países latinos existe como unidad general intermedia la provincia ó el departamento, y para ciertos fines el distrito. Creemos que estas subdivisiones son artificios explicables sólo en un régimen más ó menos despótico, por

que no responden sino al empeño de llevar la dirección y la inspección de la autoridad central á todas partes.

En pueblos que vivan todo su derecho, por decirlo así, tales divisiones y subdivisiones de la autoridad social carecen de fundamento y de impulso y los que se obstinan en tenerlas por indispensables, á no ceder al apego de la rutina, ceden al influjo de una falsa noción acerca del gobierno de los pueblos, que supone á éstos en perpetua infancia y en inevitable tutela. En todo caso, y como una situación provisoria, la República federal es admisible, porque ella divide el país en porciones, que son agrupamientos de municipios y que pueden considerarse como verdaderos órganos del Derecho. La provincia viene á ser muchas veces la consecuencia de un orden de cosas primitivo de que ella es un pálido reflejo; en España lo mismo que en Francia, la nación se ha constituido por la unión y confederación de regiones que eran independientes las unas de las otras. Así en España hubo en lo antiguo un reino de Galicia, un reino de Aragón, un reino de Castilla, un reino de Navarra, cuando empezó la reconquista para desposeer á los moros que la ocupaban; más tarde estas regiones que, así como otras de España, formaban grandes territorios con cierto carácter común, se subdividieron para imitar el régimen francés, en otras mucho más pequeñas, que son las actuales provincias. La Francia está dividida en departamentos, éstos en distritos, los distritos en cantones, los cantones en municipalidades. Tales divisiones y subdivisiones son artificios de utilidad manifiesta, mientras se mantenga el régimen de la centralización. En los EE. UU. del Norte

no existen esas subdivisiones administrativas, pues aunque hay distritos y también condados, esta subdivisión es sólo para los fines relativos á la administración de justicia, en lo cual es claro que es necesario atender á las circunstancias especiales del caso para repartir convenientemente las faenas de los tribunales. Otro de los mecanismos que abundan en los países de administración centralizada es el de *las Inspecciones* por medio de las cuales, en un ramo cualquiera de la administración, el centro vigila la buena marcha y la uniformidad del sistema; es claro que este procedimiento se ajusta perfectamente al sistema centralizador y puede considerarse dentro de él como un resorte indispensable. Dado el sistema centralizador hanse establecido, como para paliarlo, ciertos mecanismos estériles que con apariencia de autonomía no hacen más que introducir complicaciones y dispendios: de ese género es lo que se llama en España las diputaciones provinciales, especie de asambleas formadas por los representantes de los municipios de una misma provincia; en Francia hay varias instituciones de esa clase que no hacen otra cosa, á nuestro ver, que dificultar la marcha de los asuntos públicos. Dado el régimen de una perfecta descentralización, probable y fácil es que se entiendan entre sí los municipios y que se pongan de acuerdo y que marchen juntos en cuanto pueda convenirles; bastaría un examen somero de los costos y de las tardanzas que en la administración pública acarrean esas organizaciones artificiales para poner en evidencia el inútil empeño de suplir con ellas la verdadera autonomía. Es cierto que en los sistemas administrativos de la centralización, por más que se

multipliquen los resortes, faltará siempre la fuerza vital, que sólo la autonomía produce y que mal puede imitarse con el movimiento uniforme del complicadísimo rodaje que á la centralización caracteriza.

Otra forma de los sistemas administrativos artificiales es la de los Consejos ó cuerpos de consulta que se constituyen junto á las autoridades que gobiernan, con el fin de ilustrarlas en puntos técnicos, sobre todo, acerca de sus determinaciones; es claro que mientras persista el régimen actual, los Consejos, lo mismo que las Inspecciones se hacen indispensables.

Los diversos resortes á que nos hemos referido llevan á veces diferentes nombres: suelen llamarse Direcciones y Subdirecciones, Inspecciones y Subinspecciones, Delegaciones y Subdelegaciones; pero su índole es siempre la misma que dejamos explicada. En cuanto á los cuerpos consultivos, no puede desconocerse que en casos muy determinados y de un tecnicismo característico, puede ser ventajoso que existan; lo que nos parece perjudicial es que se multipliquen innecesariamente, entorpeciendo la marcha administrativa, sin ventaja apreciable que compense las demoras y los dispendios. Por otra parte, dentro del sistema autonómico caben de un modo extraordinario los procedimientos á que nos referimos para algún fin importante [illegible] transitorio, sin necesidad de constituir con ellos la complicación embarazosa que es característica del sistema centralizador.

[illegible] una [illegible] administrativa que es símbolo y reflejo [illegible] francés lo que se llama la *Escuela de la Administra*[illegible]

tración; con arreglo á ella, caso de necesitarse remedio ó reparación para algún mal causado por acto ó mandato de agente ó autoridad administrativa, hay que acudir á su inmediato superior, y de éste si no diere el remedio, ir ascendiendo hasta el Poder central con respecto á el que hay la posibilidad de acudir al Poder Legislativo, mediante acusación, ó al recurso de lo Contencioso-administrativo, cuando se trata de actos ó disposiciones que sin constituir delito, considera el interesado que agravian su derecho; es evidente que sin la centralización, semejantes complicaciones y tardanzas se hacen innecesarias, pero dado el régimen á que aludimos, ese mecanismo nos parece muy bien ideado, pues se ajusta de un modo perfecto al sistema de que forma parte.

Surgen á veces competencias entre diferentes órganos de los Poderes Ejecutivo y Judicial, y á primera vista parece un tanto difícil de encontrar el camino para resolverlas; según nuestro criterio al Poder Judicial toca en definitiva resolver este punto, porque en materia de interpretación y aplicación de la ley debe estar provisto de toda la autoridad social, ó para usar en lenguaje común, él es el Poder Soberano. Si se trata de autoridades subalternas, la duda casi no puede surgir, y cuando se trata de la más alta expresión de los dos Poderes, el único artificio que nos parece aceptable es que personas distintas de los miembros del Poder Judicial, elegidas entre las que están llamadas á suplirlos, sean quienes decidan la controversia.

La organización interna de las oficinas administrativas tiene en los sistemas copiados ó imitados del de la Francia

uniformidad que se lleva á veces demasiado lejos, con lujo de Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Oficiales y escribientes, habiendo en muchas de esas oficinas empleados de más y en algunas, aunque el caso es mucho más raro, empleados de menos; innecesario es decir que semejante orden de cosas responde á un método que si en obras de arte puede ser aceptable, en materias de Gobierno es pueril y pernicioso. Una de las ventajas indiscutibles del sistema ex-centralizador es la de producir en esta parte considerable economía.

Las naciones, por regla general, á más de las rentas públicas disponen de bienes patrimoniales suyos ó de ciertos derechos especiales. Son del Estado las calles y caminos, que se llaman públicos, aunque es más correcto que se consideren como municipales; en uno ú otro caso incumbe á la autoridad correspondiente ocuparse en su conservación y mejora, ya con el dinero que producen los impuestos generales, ya creando impuestos determinados que afecten sobre todo á los que tienen mayor interés en las vías de comunicación de que se trate. Pertenecen también ya al Estado, ya á los municipios, los terrenos que se llaman *baldíos*, por no estar en la propiedad particular, y que se llaman *comunes* de los pueblos cuando están adscritos á algún municipio en cuanto á los baldíos debe procurarse que entren en la propiedad particular y que se repartan entre el mayor número de personas posible.

Las salinas deben entregarse para su explotación al Municipio en que se encuentren, á reserva de dictar las disposiciones necesarias para que la sal se mantenga al alcan-

ce de todos en el país. No hay inconveniente en que el Estado no tenga bosques de su propiedad, con tal que cuide de que en la conservación de ellos se observen las prescripciones científicas del caso, porque su tala inmoderada é imprevisora puede traer malas consecuencias para la agricultura por el influjo que tienen los bosques en la abundancia y periodicidad de las lluvias.

El Estado lo mismo que los Municipios puede poseer edificios y terrenos para sus fines propios, tales como fortalezas, arsenales, oficinas, terrenos á la orilla del mar ó de los ríos para objetos de defensa nacional, etc. etc.

En cuanto á las minas de metales preciosos, se han suscitado muchas cuestiones y ha sido vario el criterio de los pueblos cultos. En primer término viene la cuestión de la propiedad de las minas; para unos la mejor solución en esta parte es el Derecho Romano: "á quien pertenece el suelo pertenece la mina": tal es la solución del Derecho Inglés y la del Código de Napoleón, si bien atenuada esta última por concesiones administrativas para la explotación de la mina á quien la denuncia con la expropiación forzosa é indemnización al dueño del suelo; para otros las minas son del Estado, esa es la solución del derecho feudal, del derecho patrimonial de los reyes, la que corresponde á la teoría del dominio eminente del Estado sobre el territorio de la nación: esa es la solución del Derecho Austriaco, del Derecho Español y antiguamente de todo el Derecho Alemán; otros, por último, creen que las minas son de la propiedad de sus descubridores. Esta manera de resolver el problema es la más racional y práctica, siempre que se reserve al

dueño del suelo una parte de propiedad en la mina por otro descubierta.

Como la explotación de las minas suele envolver grandes riesgos, ya para las personas y propiedades que se encuentran en los alrededores de ellas, ya para los obreros empleados en la explotación, es indiscutible que la autoridad pública está no sólo en el derecho sino en el deber estricto de dictar reglamentaciones cuidadosas para impedir los peligros ó para atenuar los que fueren indispensables y para conseguir la posible armonía entre los derechos contradictorios.

Se comprende que el Estado, lo mismo que los particulares que manejan intereses cuantiosos, sobre todo cuando estos intereses son ajenos, debe llevar una contabilidad clara y minuciosamente comprobada; así han de hacerlo á su vez todos los funcionarios que en cualquier concepto manejen los intereses del Estado. El Gobierno debe someter periódicamente sus cuentas á la Inspección del país; ya dijimos en otro capítulo que estas cuentas deben revisarse por delegados especiales de los municipios, que tengan la facultad de aprobarlas ó desaprobarlas; hoy, esto lo hacen por pura fórmula, como es natural, dado el régimen, los Congresos Legislativos. Por su parte, los funcionarios subalternos que manejan intereses públicos deben rendir cuenta al Poder Central. Hay en algunos países de la América Latina una institución copiada de España, que la copió de Francia, que con el impropio nombre de Tribunal de Cuentas, no siendo de índole judicial sino administrativa, está encargada de glosar las cuentas de los diversos funcionarios

subalternos de la Administración, y aprobarlas ó desaprobarlas, haciendo los reparos que ocurren y oyendo los descargos de los interesados.

Fuera del Tribunal de Cuentas y de los Tribunales Contencioso-administrativos que en Francia, España y Alemania tienen el carácter mixto, de que oportunamente hemos hablado, existe en casi todas partes una jurisdicción administrativa, desempeñada por *jueces de paz* y otras autoridades de Policía; aunque la institución está muy generalizada la tenemos por empírica é inaceptable: en Costa Rica la policía es competente para declarar á un hombre *vago*, lo que constituye, á nuestros ojos, un peligro de la peor especie de injusticia; hemos visto la policía en Costa Rica ejercer una venganza contra las *rameras* y hemos tenido ocasión de observar atentados análogos en Francia; en los Estados Unidos un proceso escandaloso puso en descubierto abusos innumerables, cohechos viles y otras muchas vergüenzas practicadas de continuo por la Policía: las funciones de ésta son de tal índole que por mucho que se haga no es dable esperar el reunir en ella elementos en número suficiente dignos de ser órganos de las funciones judiciales; éstas deben tener sus organismos propios que no hay dificultad en multiplicar y repartir cuanto lo exijan las circunstancias de la materia.

Los Estados, por regla general, á más de las rentas públicas, disponen de bienes particulares suyos, los cuales si tienen empleo adecuado deben conservarse, enajenándose en otro caso.

Conviene que sean públicos los ríos y manantiales de

aguas, y éstas no sólo en lo que se refiere á la necesidad de beberla, sino á sus aplicaciones industriales, sobre todo á los riegos que exige la agricultura; mientras no se llegue al sistema que consideramos exclusivamente racional y que consiste en el ejercicio por los municipios de toda la autoridad social y en la organización cuidadosa de las asociaciones privadas que han de sustituir cada día en mayor grado la acción de losgobiernos, importa que la sal, el agua, los caminos públicos ó vías de comunicación general estén en manos de la autoridad pública no se conviertan en materia de especulaciones privadas.

No abandonaremos este asunto sin una advertencia que nos parece de práctica importancia: pasa en ocasiones que los gobiernos ó los municipios tengan que contratar algún trabajo, ó que hacer compras ó ventas de cierta importancia; lo que se usa en estos casos es recibir en pliegos cerrados propuestas que se suponen secretas hasta determinado día, en que se abren los pliegos y se adjudica el contrato á quien mejor propuesta hizo; sistema que se presta á fraudes y que tiene otros inconvenientes; para esos negocios la forma pertinente es la de pública licitación y puja que se usa en los remates de los juicios ejecutivos.

XIV

La Asociación

Habría gran exageración de ideas en desconocer que aun en los países más adelantados en su marcha hacia la anarquía ideal científica, precisa en ocasiones que la autoridad social preste ayuda á la iniciativa de los particulares para que los fines propios de la sociedad humano no dejen satisfactoriamente de llenarse. En esta materia cabe mayor ó menor intervención de los Gobiernos, según la naturaleza de los asuntos de que se trate y según el estado de los pueblos: hay países en que el Estado imparte por sí mismo, no sólo la instrucción primaria, sino la superior y aun la profesional; es común que la Administración Pública mantenga bibliotecas y museos, universidades, caminos, canales y ferrocarriles, y no es raro que haga teatros y que dé fiestas públicas; todo ello es, sin embargo, incorrecto, y á veces ridículo, dando por otra parte lugar á dilapidaciones, á abusos, no sólo económicos, sino también políticos, á grandes

vicios de las instituciones y á un desorden completo de las ideas fundamentales acerca de la vida social.

Los objetos á que acabamos de referirnos son dignos de buscarse é indispensables algunos de ellos, y bajo la vigilancia del Estado, es de apetecer que se alcancen por la actividad de los particulares; lo más que debe hacer el Estado es en ocasiones iniciar, otras ayudar, inspeccionar siempre, cuando los intereses sociales se afecten de alguna manera en la materia.

La asistencia de los desvalidos por su ancianidad ó por su incapacidad física, ya de nacimiento, ya originada por enfermedades ú accidentes de otro género, es sin duda asunto digno de ocupar la atención pública y de requerir el general auxilio. En todas partes el Estado hace hoy alguna cosa para procurar el alivio de esa común humana desventura, no faltando país en que hay un impuesto especial para atender al auxilio de los desvalidos; en todas partes, para honra de la humana especie, existen hospitales, hospicios y lazaretos, ya para albergar á quienes en las circunstancias del caso á ellos acuden, ya para obligar á vivir en ellos á quienes padecen de ciertas enfermedades tan terribles como contagiosas. La necesidad de que hablamos es de las que pueden llenarse cumplidamente por asociaciones privadas que el Estado puede iniciar y á las que, cuando ello sea indispensable, puede prestar su auxilio; el espectáculo de la mendicidad vagabunda es en nuestro concepto impropio de una sociedad civilizada; nada más fácil, aunque pueda no parecerlo, que impartir á domicilio todos los socorros necesarios á los mendigos ambulantes, por medio

de asociaciones que el Estado puede auxiliar dentro del límite de lo indispensable; importa que los auxilios en estos casos no se den en dinero sino en *bonos*, con los cuales adquieran los necesitados el alimento, los vestidos, las medicinas y lo demás que les fuere indispensable; por medio de contratos adecuados con los proveedores de esos artículos, y de vigilancia discreta acerca de su cumplimiento, se pueden impedir los abusos que viciarían el sistema, ya que no cabe duda en reconocer que es contrario á las exigencias de la moral pública, así el socorro á quien no lo necesita, que fomenta la ociosidad y la vagancia, como el que se emplea, no en satisfacer verdaderas necesidades si no en cultivar malas costumbres.

Uno de los fines sociales que más llamados están á llenarse cumplidamente por medio de la asociación individual, es el del fomento de las artes y de las letras; innecesario es demostrar cuán apetecible es para todo pueblo obtener en esta materia el mayor progreso que sus circunstancias consientan, no sólo acerca de los conocimientos indispensables y de aplicación práctica, sino aun respecto de aquellas labores de la imaginación que las artes bellas producen y que bien encaminadas son como pensiles para el humano pensamiento, en que las ideas cantan como los pájaros, ó se abren como flores aromosas buscando el calor y la luz del cielo. Empeños son los de conseguir y extender la competencia y el desarrollo intelectual, así científico como artístico, de los pueblos, que nadie podrá mirar sin profunda y justificada simpatía. Compréndese por ello que mientras dure la tutela actual de los pueblos latino americanos y

mientras los esquilmen exigiéndoles tan grandes tributos como si fueran pueblos de cautivos, lo menos incorrecto que pueden hacer sus gobiernos es mnatener institutos de enseñanza superior, universidades y museos y aun subvencionar empresas teatrales y la educación fuera del país, de jóvenes de preclara inteligencia que puedan traer de naciones verdaderamente cultas, gérmenes de futuros progresos; la tarea principal de los gobiernos actuales es, empero, la de fomentar la formación de asociaciones que con su auxilio, al principio, sin necesidad de su apoyo, más tarde, trabajen por la grandeza intelectual del país, así en el sentido científico como en el artístico, y no nos asustaría que por alguna precipitación en el desembarazo de los movimientos sociales espontáneos por lo que respecta á estas materias, viniera un poco más tarde el cabal desenvolvimiento artístico y científico de que es capaz cualquiera de nuestros pueblos si venía, en cambio, á su hora, el de las condiciones intrínsecas de su vida social; el espectáculo del segundo Imperio Francés, dentro del cual coincidía con admirable cultivo de las ciencias y de las letras, un estado político que podía considerarse en la superficie, y con el falso criterio que combatimos, como un dechado de orden, pero que á la luz de los principios que alumbran esta materia era en realidad el caos; ese espectáculo pone de manifiesto cuánto más importa para la vida de las humanas sociedades la realización del derecho que todos los otros elementos de su posible adelanto; vino para la Francia, tras de su inmensa derrota, un orden político de cosas que está aun bien lejos de ser el ideal del género, pero que devolvió al país en gran parte su propio

movimiento, y hoy se encuentra aquella nación ilustre, tras pocos años de perseverante empeño, en actitud perfecta para defenderse hasta hacer imposible la invasión y la vergüenza á que la llevaron antes de los desmayos de su abdicación torpe, que puso en una mano sin nervios su prestigio, su dignidad y aun su vida entera.

Dos ejemplos memorables hay en la vida contemporánea de la eficacia de la asociación: el uno el de la lucha emprendida por unos cuantos hombres de buena voluntad contra las leyes llamadas de cereales en Inglaterra, que para favorecer á los grandes propietarios ingleses con inmensos campos dedicados á su cultivo, les daban un precio artificial enorme, impidiendo por medio de fuertes derechos de aduana la competencia que los cereales extranjeros podían hacer á los del país en el mercado; dos hombres públicos de humilde condición emprendieron propaganda metódica y perseverante contra ese proteccionismo inicuo, y el combate parecía en los principios de una temeridad sin dechado; eran pocos contra muchos; eran pobres contra ricos; eran desamparados contra poderosos; eran los plebeyos contra la cuasi omnipotente aristocracia inglesa; pero el evangelio que predicaban no dejó por eso de triunfar, aunque tras larga, paciente y bien dirigida labor, y llegó por fin el día en que para servirnos de una comparación del inmortal O' Connell "ya no cortó el cuchillo de la ley un pedazo del insuficiente pan del pobre para aumentar con él la opulencia de los aristócratas."

El otro ejemplo está más cerca de nosotros: nos referimos á la evolución social poderosa que puso término en

los EE. UU. del Norte á la esclavitud de los negros.

Lo que se ha llamado en España las *sociedades económicas* constituyen elocuente indicio de cuánto pueden hacer la asociación y la propaganda en el sentido que indicamos.

Existe, en efecto, una institución española, humilde, oscura, poco conocida fuera de España, que pone de relieve la exactitud de las ideas que sustentamos: nos referimos á las llamadas *Sociedades económicas de Amigos de País*; hemos tenido ocasión de estudiar la marcha de esas asociaciones, como organismos para fomentar el desarrollo de la riqueza de los pueblos y el cuidado de sus intereses vitales, en épocas de servidumbre política y cabal desconocimiento de los principios esenciales del Derecho, en lo que á la vida pública se refieren, y hemos podido convencernos de la eficacia admirable del instrumento á que nos referimos. En la isla de Cuba, por ejemplo, coincidían los esfuerzos de esas sociedades con un régimen político sólo comparable al de los países turcos, y era de ver como á través del abominable sistema de Gobierno se hacía sentir el trabajo de estas asociaciones en todo lo referente al desarrollo industrial, á la instrucción y á la higiene públicas y á los cuidados de la Policía. Ya sabemos que ha de objetársenos, invocando la pereza, el egoísmo y la falta de espíritu públicos, propios de nuestros pueblos, sosteniéndose, por ende, que son quiméricas nuestras aspiraciones; pero las sociedades á que nos contraemos no existían por cierto en el seno de pueblos adultos, ni de mejor raza, ni de mejor gobierno que el de las Repúblicas Latino-americanas.

Es claro que estas ó cualesquiera otras asociaciones análogas, lo primero que tienen que procurar aquí es el establecimiento del régimen esencialmente autonómico que devuelva al país su vitalidad y su derecho, sustituyendo en su ministerio á los actuales partidos políticos que no suelen ser sino organizaciones de lo que pudiera considerarse como formas de la patología social.

En los instintos sociales del hombre están de seguro indicados los caminos que ha de seguir para alcanzar su dicha en el completo desenvolvimiento de su naturaleza; su educación ha de ser dirigida de manera que esos movimientos naturales se regularicen metódicamente y lleguen al maximum posible de su desarrollo y eficacia. Contra lo que otros piensan, estimamos que el niño ha de encontrar ya en la escuela el germen de una disciplina militar bien entendida que regularice los movimientos espontáneos de su actividad y lo lleve desde temprano á disciplinarlos por la fuerza incomparable de la costumbre. Opinamos asimismo que en la escuela primaria ha de comenzar para el niño la educación de los movimientos sociales espontáneos de su naturaleza, acostumbrándolo desde entonces á manifestar sus ideas, á oir en calma la expresión de las que son contrarias á las suyas, á someter, después de exponerlo y defenderlo, su propio criterio al criterio que es común á su alrededor en los asuntos en que éste debe prevalecer y á mantener la independencia del suyo en los que de esa manera no deben resolverse. Habrá quien entienda que hay una contradicción insoluble en el doble concepto que acerca de la educación exponemos; pero si se medita un poco,

se verá que la contradicción es sólo superficial; que cabe educar á los niños, acostumbrándolos al mismo tiempo á una bien dirigida disciplina y á una cabal independencia; y que sólo cabe, sino que en ello está precisamente el secreto de la dicha y de la dignidad de los hombres; en la armonía, sólo de ese modo posible, entre el desenvolvimiento individual y el social que forman juntos la clave de nuestro destino en el planeta; sería pueril descender á detalles y nos parece tanto más innecesario, cuanto que en todas las páginas de este estudio queda bien explicado el concierto que es dable entre lo individual y lo social; nos contentaremos, pues, con recordar, por última vez, la fórmula de nuestras ideas en esta materia: "Nada de lo que puede ser hecho por el individuo debe ser hecho por el municipio; nada de lo que puede ser hecho por el municipio debe ser hecho por el Estado; la propia personalidad es sagrada é inviolable en todo lo que ella no desconozca ó niegue la personalidad de los demás; la ley ha de ser la expresión de la voluntad general para que pueda ser la expresión de los decretos de la naturaleza, y la autoridad pública está llamada á cumplir, dentro del límite de sus atribuciones, el papel que toca á la razón en el individuo, debiendo constituirse de manera que venga á ser un exponente exacto de las fuerzas intelectuales y morales de la sociedad que dirige".



Nota

Para reemplazar las religiones positivas, los que de ellas prescinden, y para fortalecer su ministerio, los que las aceptan, conviene contribuir, por impulsos de la humana sociedad, al desarrollo, por la educación, de los movimientos de nuestra naturaleza que nos hacen amar la virtud y el bien en el mismo sentido en que amamos y procuramos lo bello y lo sublime: tenemos mayor confianza, aunque ello parezca pueril y superficial á muchos, en esta superior *estética*, que bien puede infiltrarse en las costumbres, en la escuela, sobre todo, y en el influjo de la opinión común, por las leyes de la sociabilidad poderosa, que en el de las quiméricas esperanzas de ultratumba, que tan ineficaces han resultado hasta ahora en cuanto á producir una disciplina de la vida; abrigamos la esperanza de que por el progreso de las ciencias positivas, se encuentren determinados medios físicos para la curación ó alivio de los vicios y enfermedades pasionales, y creemos que lo que puede auxiliar y sustituir también, hasta cierto punto, esos *específicos* es el influjo de una educación estética de la voluntad, rectamente inspirada y dirigida; hacia allá debe encaminarse, para que sea fecun-

do el ministerio, hoy caóticamente organizado y vacilante, de las que se llaman artes bellas, excitantes, por lo común, en la actualidad, de un sensualismo morboso, antes que impulsoras de una completa y superior cultura; para lo cual no es necesario que se trasformen en catecismos ilustrados, sino que busquen en la interpretación ideal de la naturaleza su sentido recóndito. Los estudios que ahora se llaman filosóficos, y que constituyen un acrecentamiento de las tendencias enfermizas de la fantasía, debe procurarse que se sustituyan por el cultivo de la Lógica, que encierra todos los que de esa índole son aceptables, estudiándose lo que hoy se llama Psicología, en el concepto de *lógica comparada* de la reflección, y lo que se llama moral, en el concepto de *lógica comparada de la voluntad* (1) El examen de la verdadera Filosofía de la Historia pone de manifiesto que en la noción cada vez más amplia y exacta de las ciencias que analizan la naturaleza por la observación y la experiencia, está la base de los progresos morales que ansía nuestra especie, y no en los sueños de la fantasía; haciéndose con sus progresos, á cada momento histórico en mayor grado posible la educación, y de ese modo la compatibilidad de los humanos egoísmos.

Por este órgano, de las asociaciones bien hechas, no sólo ha de sustituirse asimismo la acción, á veces nefanda, de hipocrecías y egoísmos organizados que se apellidan *partidos políticos*, y que para esconder su índole personal, tienen que incurrir en exageraciones de doctrina y torpezas de

---

(1)—Tenemos en obra un tratado acerca de la materia.

conducta más perniciosas que lo sería la revelación descarada de sus móviles, sino que sólo así puede lograrse la síntesis superior que ha de armonizar en su seno las tiranías del monopolio y los anárquicos impulsos de la concurrencia desenfrenada, que tantos desórdenes producen. Por la asociación, así como otras varias profesiones, el comercio pudiera vigilarse asimismo, impidiendo por la inspección mutua de la contabilidad bien llevada, el abuso del crédito, para lo cual no es preciso que se enteren los inspectores de los detalles de las cuentas que inspeccionan, bastando que conste que los libros de comercio están al día, ó con el leve atraso que es disculpable, y rubricados y foliados en debida forma; los propietarios de bienes raíces, y aun de valores industriales pudieran ponerse de acuerdo para movilizar las propiedades inmuebles y otras análogas, con la emisión de una parte bien fijada de su precio, en cédulas que constituirían una moneda ideal, harto superior en sus condiciones económicas á la de los metales preciosos; por asociaciones bien hechas, pudieran orgànizarse en la vida ideas nobilísimas, hasta hoy vacías de realidad, tales como la de la Unión Centro Americana, verdadera pesadilla, que no sueño generoso, si para cumplirla se requiere confundir en úno cinco pueblos distintos que ni siquiera tienen entre sí las comunicaciones necesarias para ser gobernados por una sóla mano, y que nada ganarían en unir sus deudas y sus enfermedades y deficiencias; pero que podrían entenderse y marchar de acuerdo en lo que importa. Y con más amplio y racional concepto la unión podría ser, no de un pedazo de ella, sino de toda la raza ibérica en ambos continentes, buscando ar-

monía y movimiento común en lo que interesa, no tener en un sólo monarca, ó un sólo Presidente ó un sólo Congroso, que esas son instituciones vetustas, llamadas á morir con el emperismo y la rutina que hoy persisten.

Por la asociación puede estorbarse, y se procura estorbar en algunos países, la crueldad con los animales irracionales y otros abusos del mismo linage, auxiliándose en esto de un modo efectivo la misión de la policía, así como en las demás tareas que le corresponden; por ella puede sustituirse la acción social á la gubernativa en las pensiones llamadas de retiro y de montepío para los servidores del Estado, sus viudas y huérfanos.

La situación de nuestras capas sociales es muy distinta de la que presenta el viejo continente en muchos de sus centros luminosos. En otra ocasión lo hemos dimos, hablando de las sociedades de allende el Atlántico.

"Fermentan en su seno, así como en las ciénagas inmundas los organismos putrefactos, las ignorancias y los vicios que la riqueza fácil y la miseria extrema originan de consuno, y nunca salió del pantano que hierve bajo el sol, fiebre asoladora ó envenenamiento del aire que en desastrosas consecuencias se apareje con las pestilencias morales que de esa fermentación contínua se escapan, y que con sus vapores de sangre y sus densas humaredas enturbian y manchan la atmósfera de las civilizaciones más altas y mejor cumplidas que sobre nuestro planeta se asientan. Gentes sin pan, en indolencia forzada, con hambre de trabajo para ganar la vida, contemplan con ojos tristes, y por ley incontrastable envidiosos, los banquetes del rico indolente que nació entre

el oro y que, sin más esfuerzo que el de cambiar de capricho, despilfarra en su tedio, con lujos insolentes, lo que bastaría á calmar la ansiedad de los desheredados numerosos. Ni es posible siempre que el honor resista ni aun que no agonice la vergüenza del necesitado á través de las complicaciones múltiples, de las ramificaciones del mal, que envuelven en ocasiones como en red asfixiante, la honradez y la honestidad de los pobres. Con indiferencia que no parece humana mira pasar el hambre sin alimento, la enfermedad sin alivio, el frío sin amparo, el pudor sin defensa, la ignorancia sin luz, por junto á su palacio espacioso con provisiones amplias, con surtidores de agua perfumada, lleno de aire bruñido, por la electricidad iluminado, por tenues vapores tibio, con portentos de arte en cada muro y vestigios de ciencia en cada piedra, el potentado que no tuvo sino que alargar la mano para empuñar con ella uno de los cetros de la vida. El pobre, que no tiene hogar, porque no pueden constituirlo las tierras frías de su casa; que no tiene familia, porque la miseria le rompió el pulmón á su compañera y le quebrantó el hijo ó se lo hizo soldado, y le agostó primero en flor la belleza de la niña y más adelante se la convirtió en cortesana; que no tiene esperanza, ni en un mundo que le parece tan duro, ni en un Dios que encuentra tan sordo, ni en su único amigo, en el trabajo, que de súbito le falta; ese hombre, hecho una fiera por su angustia, se revela, al fin, contra la tierra y contra el cielo; mira la vida como una burla inmensa, como una maldición despiadada, como una iniquidad permanente, y encerrando sus iras en una bomba, trasformando en proyectiles sus ideas, coloca la máquina

explosiva junto á los pilares de la sociedad, porque no le es dable en su impotencia escalar las nubes y poner la semilla de la destrucción, como quisiera, en medio de los ejes del universo y bajo el trono del destino."

Por la asociación, los débiles pueden concurrir con los fuertes, los humildes con los soberbios; no hay necesidad humana que no esté llamada á encontrar, por su medio, la satisfacción que le toca. Acrecentar la individualidad por la ciencia, mejorarla por la educación, ennoblecerla por el arte, protegerla por el Derecho, llevarla al máximum de su potencia por el cultivo de la sociabilidad; tal nos parece el ideal de la vida.

Trabajar para realizarlo es la más importante tarea de la generación que se levanta, aun cuando no haya de conseguir otro premio, por lo pronto, que la corona de laurel con que han de premiarse sus afanes. ¡La corona de laurel! la única diadema del orgullo humano que no ha rodado por el polvo al impulso de las revoluciones modernas; la primera de todas las coronas, inferior sólo, al menos, á la corona del martirio por el perfecto amor humano;–inferior sólo á la corona de espinas manchadas de sangre que hace veinte siglos la humanidad entera adora de rodillas.

